

UNESCE

**Функциональная совместимость систем
«единого окна»**

Рекомендация № 36



**Центр по упрощению процедур торговли и
электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН)**



**Организация
Объединенных
Наций**

**Организация объединенных наций
Европейская экономическая комиссия**

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

**Функциональная совместимость систем
«Единого Окна»
Рекомендация № 36**



**Организация Объединенных Наций
Нью-Йорк, Женева, 2017 год**

Примечание

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

Центр ООН по упрощению торговых процедур и электронным деловым операциям (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 эксперты из стран - членов 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/431

Copyright © 2017 Организация Объединенных Наций
Все права защищены

Выпуск Европейской экономической комиссии, Организация Объединенных Наций

Предисловие

Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) имеет давнюю традицию предоставления руководств по упрощению процедур торговли, особенно на тему «Единого окна». С момента своего появления в 2004 году, Рекомендация № 33 о внедрении «Единого окна», была широко принята в качестве ориентира по данному вопросу. Она используется как основа для работы многих других организаций, а также берется за основу при реализации на национальном уровне в разных странах.

Центр по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям Организации Объединенных Наций (СЕФАКТ ООН) по-прежнему занимается разработкой дальнейших руководств по ключевым аспектам «Единого окна», таким как гармонизация данных и развитие правовой среды. Я рада дополнить этот набор рекомендаций данной Рекомендацией о совместимости систем «Единого окна».

Как признано в Соглашении ВТО по упрощению процедур торговли, внедрение «Единого окна» может играть роль катализатора упрощения процедур торговли в экономике страны. Это дает возможность для упрощения процессов и требований к данным. Тем не менее эти преимущества не ограничиваются рамками одной страны, они могут выходить далеко за ее пределы. Соединение стран путем гармонизации данных и процессов может способствовать развитию участвующих стран и, таким образом, улучшить условия работы компаний частного сектора.



Ольга Алгаерова
Исполнительный секретарь
Европейская экономическая комиссия ООН

Содержание

Page

Часть первая Рекомендация № 36 о функциональной совместимости систем «единого окна».....	1
А. Введение	1
В. Сфера охвата	1
С. Цели настоящей Рекомендации	2
D. Использование международных стандартов и руководства	3
Е. Рекомендация	3
Часть вторая Руководящие принципы обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна» (ФССЕО) на международном уровне.....	5
А. Коммерческие потребности обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна».....	5
1. Сфера охвата.....	5
2. Для чего нужна функциональная совместимость?.....	5
3. Выгоды от обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна».....	8
В. Технические и семантические аспекты функциональной совместимости систем «единого окна»	9
1. Возможные уровни функциональной совместимости	9
2. Проблемы и трудности с техническими аспектами функциональной совместимости.....	12
С. Правовые аспекты функциональной совместимости систем «единого окна»	14
1. Правовые вопросы, связанные с обеспечением трансграничной функциональной совместимости систем «единого окна»	14
D. Вопросы управления	16
Приложение I Общая предпринимательская деятельность, анализ устойчивости.....	19
В. Внутренний обзор национальной готовности к обеспечению ФССЕО	21
С. Средства для анализа потребностей.....	21
1. Объем торговли между участвующими экономиками.....	21
2. Информация о трансграничной и транзитной торговле	22
3. Сила политической воли	22
D. Дополнительные потребности и интересы заинтересованных субъектов.....	23
1. Правительства (высший/директивный уровень)	23
2. Ведущее учреждение (имплементационный уровень).....	23
3. Другие заинтересованные субъекты, участвующие в рабочем процессе:	24
Е. Заключение.....	26
Приложение II Контрольный перечень правовых вопросов, которые следует рассмотреть в контексте обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна».....	27
Приложение III Модели управления для обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна».....	36
А. Функциональная совместимость на практике.....	36
В. Централизованные модели управления по сравнению с сетевыми.....	37
С. Модели управления для начального этапа проектирования СЕО	38
D. Модели управления для разработки ФССЕО	40
Е. Модели управления для эксплуатации функционально совместимых СЕО	42
F. Заключение.....	43

Часть первая Рекомендация № 36 о функциональной совместимости систем «единого окна»

А. Введение

1. Исполнительные подрядчики, операторы и конечные пользователи систем «единого окна» пришли к осознанию того, что создание единого канала для ввода данных на национальном уровне лишь отчасти отвечает требованиям международной производственно-сбытовой цепочки. Несмотря на успешный переход к безбумажной (или требующей значительно меньшего объема бумаги) торговле, основанной на системе «единого окна» на национальном уровне, выпуск множества физических документов для нужд как правительств, так и участников торговли с учетом требований торговых партнеров, контрагентов и органов власти на международном уровне продолжается до сих пор.

2. Для извлечения максимальной выгоды из национальной системы «единого окна» следует расширить охват и включить в него всю информацию, передаваемую в рамках трансграничного электронного обмена данными. Вслед за тем, как в 2013 году было принято Соглашение об упрощении торговых процедур (СУПТ) Всемирной торговой организации (ВТО), все большее число правительств при поддержке своих деловых сообществе стали добиваться функциональной совместимости национальных систем «единых окон» как на двустороннем, так и на региональном уровне. На начальном этапе любой инициативы по обеспечению функциональной совместимости основной упор, как правило, делается на технические требования, необходимые для оперативной и – что, пожалуй, важнее всего – безопасной передачи точных данных. Вместе с тем функциональная совместимость, в особенности на международном уровне, представляет собой значительно более многогранный процесс.

3. Правительствам, торговому сообществу и другим заинтересованным сторонам требуется соответствующая модель (оперативной деятельности) процессов, способная обеспечить координацию деятельности между различными органами и учреждениями с учетом их собственной практики, целей и повесток дня. Кроме того, данная система должна учитывать взгляды и мнения всех заинтересованных субъектов с целью удовлетворить их коммерческие потребности. Этот последний аспект важен для разработчиков и поставщиков программного обеспечения, которым, возможно, придется создавать различные варианты интерфейсов для функциональной совместимости.

В. Сфера охвата

4. В сферу охвата настоящей Рекомендации входят вопросы функциональной совместимости между двумя или несколькими электронными системами «единого окна» различных стран или экономик. В ней рассматриваются основные параметры, необходимые для обмена информацией за пределами той или иной национальной системы «единого окна».

5. Согласно определению, данному в Рекомендации № 33, под системами «единого окна», обсуждаемыми в настоящей Рекомендации, понимаются системы,

содействующие выполнению функций, связанных с регулированием импорта, экспорта и транзита. В контексте настоящей Рекомендации термин «функциональная совместимость» определяется как способность двух или нескольких систем или компонентов обмениваться информацией и использовать ее на международном уровне без каких-либо дополнительных усилий со стороны пользователя¹.

6. Хотя большинство национальных механизмов «единого окна» так или иначе имеют отношение к международной торговле, все же между информацией и документами, используемыми внутри страны, и данными, которыми обмениваются страны или экономики, выступающие торговыми партнерами, существуют определенные различия. В настоящей Рекомендации основное внимание сосредоточено на трансграничных потоках информации, в том числе на функциональной совместимости с другой системой «единого окна» и способности принимающей системы «единого окна» использовать передаваемые данные.

С. Цели настоящей Рекомендации

7. Настоящая Рекомендация призвана представить подробную информацию о необходимых приготовлениях, включая то, какие модели обмена информацией потребуются разработать, на этапе, предшествующем внедрению двусторонних и региональных систем «единого окна», а также привести примеры оптимальной практики. Ее авторы исходят из того понимания, что предварительно будут выполнены Рекомендация № 33 о внедрении системы «единого окна», Рекомендация № 34 об упрощении и стандартизации данных и Рекомендация № 35 о создании необходимой правовой среды для внедрения системы «единого окна».

8. Цель настоящей Рекомендации состоит в том, чтобы пролить свет на эти проблемы и предложить варианты обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна», независимо от того, используется ли национальный механизм государственным или частным сектором. Цель функциональной совместимости должна состоять в обмене точными и полными данными (наборами данных) на оперативной, беспрепятственной и безопасной основе и с наибольшей выгодой для операторов и пользователей. Обмен информацией может осуществляться на двусторонней, многосторонней (субрегиональный, региональный уровень) или международной основе.

9. В настоящей Рекомендации не ставится цель определить технические спецификации или стандарты, применимые к функциональной совместимости систем «единого окна»; речь в ней идет скорее о ключевых вопросах, которые следует рассмотреть до внедрения системы «единого окна». Кроме того, в руководящих принципах, подготовленных для настоящей Рекомендации, для справочных целей приводятся модели и типовые подходы, включая имеющиеся инструменты и стандарты. В тоже время тем, кто занимается разработкой и внедрением, следует создать модель функциональной совместимости, которая лучше всего отвечает как установленным государственным требованиям, так и коммерческим и торговым потребностям заинтересованных деловых сообществ.

10. Целевой аудиторией настоящей Рекомендации выступают главным образом правительства, но отдельные рекомендации, руководящие принципы и выявленные

¹ На основе определения «функциональной совместимости», приведенного в глоссарии стандартов Института инженеров по электронике и радиоэлектронике (IEEE); размещен по адресу <http://www.ieee.org> (дата посещения сайта: 16 декабря 2016 года).

примеры оптимальной практики в равной степени актуальны и для делового сообщества.

D. Использование международных стандартов и руководства

11. В целях обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна» при создании и разработке национальных систем «единого окна» следует опираться на международные рекомендации и стандарты, в том числе рекомендованные СЕФАКТ ООН.

12. В этой связи важно учитывать глобализацию и конвергенцию инициатив по упрощению процедур торговли. Пожалуй, наиболее наглядно это прослеживается в Соглашении об упрощении процедур торговли (СУПТ)² Всемирной торговой организации (ВТО). В данном Соглашении в качестве важных инструментов, содействующих упрощению процедур международной торговли, назывались система «единого окна» и сотрудничество пограничных органов (статьи 10.4 и 8.2 соответственно). В СУПТ также содержится несколько положений, предусматривающих регулирование инициатив в области упрощения процедур торговли посредством учреждения национальных комитетов по упрощению процедур торговли (статья 23)³. Национальные органы по упрощению процедур торговли могут рассматриваться в качестве приемлемой модели управления функционально совместимыми системами «единого окна».

E. Рекомендация

13. В свете вышеизложенного Центр Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН) рекомендует правительствам и деловому сообществу

- a) выявить и проанализировать основные стимулы и потребности в обеспечении функциональной совместимости систем «единого окна» (ФССЕО), существующие в настоящее время или возможные в будущем, в том числе с позиций заинтересованных субъектов государственного и частного секторов, причастных торговым операциям, с тем чтобы определить требуемый формат функциональной совместимости систем «единого окна»;
- b) исследовать и изучить тип рабочих процессов и информации, подлежащих обмену между системами «единого окна», существующую семантическую основу, доступную для такого обмена, и возможные области для совершенствования, в частности за счет согласования и стандартизации процессов;
- c) подобрать наиболее подходящую(ие) модель(и) управления для предлагаемого варианта функциональной совместимости, учитывая различные

² На момент разработки настоящей Рекомендации СУПТ так и не получил официального одобрения, необходимого для вступления в силу, однако большинство стран, ставших участниками Соглашения в декабре 2013 года, продолжают выполнять вытекающие из него обязательства (так, около 48 членов ВТО уже взяли на себя обязательства категории «А»).

³ См. также Рекомендацию ЕЭК ООН № 4 о национальных органах по упрощению процедур торговли; размещена по адресу http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/ECE_TRADE_425_CFRec4.pdf (дата посещения: 17 января 2017 года).

этапы планирования, внедрения и текущей деятельности и руководствуясь соображениями как финансовой, так и административной целесообразности; и

d) изучить все соответствующие международные и двусторонние торговые соглашения и механизмы с целью гарантировать учет положений конкретных протоколов или имеющих юридическую силу обязательств в процессе разработки национальной системы «единого окна» или обеспечения функциональной совместимости с другими национальными системами «единого окна». Если выявленные коммерческие потребности в обеспечении функциональной совместимости систем «единого окна» не охвачены в таких соглашениях, то заинтересованным субъектам предлагается содействовать созданию механизмов, обеспечивающих учет организационных, правовых, технических и семантических вопросов (как подробно указано в руководстве к настоящей рекомендации).

Часть вторая

Руководящие принципы обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна» (ФССЕО) на международном уровне

A. Коммерческие потребности обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна»

14. Основным фактором, стимулирующим обеспечение функциональной совместимости систем «единого окна», служит стремление оказать содействие участникам внешнеторговой деятельности и в то же время помочь государственным органам решать стоящие перед ними задачи. Обмен торговой информацией может использоваться правительствами и учреждениями в разных странах и экономиках для нужд и потребностей стран экспорта и импорта, а также, возможно, и стран транзита. Усилия по обеспечению эффективной функциональной совместимости систем «единого окна» (в том числе по внедрению в практику регионального «единого окна») для трансграничного обмена информацией зависят от степени доверия, испытываемого участниками торговли и властей, и их готовности и желания поделиться соответствующей торговой информацией с уполномоченными сторонами.

15. Аналогично коммерческим предприятиям государственные органы также стремятся выполнять свои обязанности как можно более эффективно и рационально, соблюдая при этом правовые и оперативные требования. Помимо этого, выполнение ими возложенных на них задач должно быть сопряжено с минимальными издержками, связанными с соблюдением стандартов, для участников торговли и характеризоваться максимальной транспарентностью и предсказуемостью официальных процедур.

1. Сфера охвата

16. Для целей настоящего документа под функциональной совместимостью систем «единого окна» понимается осуществляемый на структурированной основе обмен определенной внешнеторговой информацией между двумя или несколькими системами «единого окна» в разных экономиках. Обмен такой информацией осуществляется в интересах внешнеторговых и административных услуг и нормативных требований с целью содействовать их повторному использованию и обработке при минимальных затратах сил и с минимальными изменениями. Упомянутые системы «единого окна» носят нормативный характер, а функциональная совместимость обеспечивается на международном уровне.

2. Для чего нужна функциональная совместимость?

17. Существует множество конкретных причин, обуславливающих потребность в обеспечении функциональной совместимости в зависимости от соглашений между экономиками, обменивающимися внешнеторговой информацией. Они должны четко оговариваться в соглашениях или протоколах с целью добиться ясности в вопросе

предназначения информации. Ниже приводятся некоторые из причин, которыми могут руководствоваться страны для обеспечения функциональной совместимости:

- **Региональная интеграция:** системы «единого окна» можно в более широком контексте рассматривать в качестве инструментов, которые позволяют не только повысить национальную конкурентоспособность, но и содействовать региональному экономическому росту⁴.
 - В рамках Таможенного кодекса Союза (ТКС) Европейский союз планирует рассмотреть возможные варианты централизованной очистки от таможенных пошлин, которая позволит участникам торговли одного государства-члена представить декларацию сразу в нескольких государствах-членах через платформу «единого окна», действующую в их стране. Государства-члены затем обмениваются информацией, требуемой для заполнения таможенной декларации на ввоз (или для проведения запрошенной хозяйственной операции, как-то транзита, ввоза товаров на переработку или складирования).
- **Упрощение процедур торговли:** благодаря содействию, оказываемому участникам торговли в выполнении их обязательств по декларированию товаров в странах, через которые их товары провозятся транзитом, или в конечных пунктах назначения, хозяйствующие субъекты, в особенности малые и средние предприятия, смогут соблюдать обязательства своих стран и более успешно конкурировать на международном рынке. В число таких обязательств могут входить лицензии, разрешения, сертификаты и т.д. Благодаря передаче главных файлов⁵ на уровне компетентных органов можно избежать повторения неизменной основной (содержащейся в заголовке) информации, как-то: идентификационных данных и адресов той или иной стороны. Наконец, одной из концепций упрощения процедур торговли является «линия передачи данных»⁶: в этом варианте информации передается из пункта происхождения товаров

⁴ Опыт Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) являет собой убедительный тематический пример влияния регионального экономического сообщества (РЭС) на формирование региональной системы «единого окна». При разборе такого тематического примера можно увидеть, как структуры управления более крупного РЭС могут влиять на управление региональной системой «единого окна». Еще одним тематическим примером может послужить опыт Евразийской экономической комиссии, постоянно действующего наднационального регулирующего органа Евразийского экономического союза (ЕАЭС), координирующего усилия государств-членов по содействию созданию в ЕАЭС механизма «единого окна». Такая функция Комиссии закреплена в документе, одобренном верховным органом Евразийского экономического союза (Высшим Евразийским экономическим советом). Кое-какие выводы можно сделать также на примере в высшей степени интегрированных систем типа Европейского союза (ЕС) или же тесных двусторонних отношений, как в случае Соединенных Штатов и Канады. Упомянутые в последних примерах системы обмена информацией между странами, характеризующиеся высокой степенью интеграции, говорят в пользу целесообразности рассмотрения таких вариантов.

⁵ Согласно определению, содержащемуся в Оксфордском словаре, главные файлы представляют собой «сохраняемую для справки и регулярно обновляемую версию файла данных, с которой снимаются новые копии». См. <http://www.oxforddictionaries.com/> (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

⁶ Работа над «линиями передачи данных» велась в рамках двух следовавших один за другим проектов ЕС – «Кассандра» и «Кор». См. «Seamless integrated data pipelines» by David Hesketh, HMRC, 24 August 2015. Размещено по адресу <http://www.coreproject.eu/newsletters/core-2nd-newsletter-august-2015/seamless-integrated-data-pipelines-by-david-hesketh-hmrc.aspx> (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

в пункт их назначения, и по мере следования товаров доступ к ней получают надлежащим образом уполномоченные участники конкретной торговой операции.

- **Анализ рисков:** благодаря заблаговременному получению информации, содержащейся в экспортной декларации на прибывающие товары, государственные органы страны-импортера смогут досрочно провести оценку любых рисков в плане безопасности, в том числе физической безопасности, а также финансовых и иных рисков. Данный компонент отражен в третьем блоке Рамочных стандартов «SAFE» Всемирной таможенной организации (ВТамО)⁷, посвященном сообщениям между правительствами. Он также получил дальнейшее развитие в проводимом ВТамО проекте Глобальной таможенной сети⁸, в рамках которого страна-экспортер будет направлять стране-импортеру информацию, связанную с экспортной декларацией, для возможности проведения сравнительного анализа рисков.
- **Предварительные декларации, включающие данные о безопасности:** отталкиваясь от упомянутого выше принципа анализа рисков, многие страны предусмотрели системы предоставления предварительных деклараций с данными о безопасности. Этот компонент также описан в Рамочных стандартах «SAFE» ВТамО, в контексте первого блока⁹. Спустя несколько лет с момента введения таких систем в эксплуатацию можно заключить, что одна из основных проблем связана с качеством данных: получаемая информация зачастую не представляется достаточно надежной для проведения должного анализа рисков. В случае получения такой информации непосредственно у источника, т.е. от страны-экспортера, качество данных улучшится. Вместе с тем обязать зарубежного экспортера вносить информацию напрямую в компьютерную систему страны-импортера будет непросто. В этом случае на помощь может прийти функциональная совместимость систем «единого окна»: на основе двусторонних соглашений между странами платформа страны-экспортера будет собирать все необходимые элементы данных; затем экспортеры будут направлять запрос об отправке этих элементов данных стране-импортеру; после этого через платформу «единого окна» страны-экспортера такая информация будет передаваться в «единое окно» страны-импортера от имени страны-экспортера.
- **Планирование использования инфраструктуры:** как минимум обмен информацией об объеме товаров, которые отправляются из одной страны и которые придут в другую страну в приблизительно указанные сроки, позволит стране-импортеру попытаться соответствующим образом скорректировать свои планы по использованию инфраструктуры, с тем чтобы приспособиться к ожидаемым объемам торговли.

⁷ World Customs Organization «SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade» June 2015, размещено по адресу <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx> (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

⁸ World Customs Organization «Globally Networked Customs Concept Strategic Value» 2012, и World Customs Organization «Globally Networked Customs Concept Frequently Asked Questions», 2012. С обоими источниками можно ознакомиться по адресу <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/gnc.aspx> (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

⁹ Там же.

- **Борьба с незаконной деятельностью:** при обнаружении незаконных товаров или возникновении подозрений относительно незаконной деятельности на этапе экспорта страна-экспортер могла бы предупреждать страну-импортера в интересах обеспечения того, что по прибытии товар подвергнется надлежащему досмотру. Данный подход можно также использовать и при наличии подозрений об уклонении от уплаты налогов в ходе торговых операций, благодаря чему страны получают возможность планировать надлежащие проверки подобных операций.

3. Выгоды от обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна»

18. Правительства и деловое сообщество не должны допускать, чтобы улучшения, приносимые системами «единого окна», не шли дальше национальных границ. Выгоды, извлекаемые на национальном уровне и перечисленные в Руководящих принципах и данных Рекомендации № 33, могут быть распространены и на международное перемещение товаров. Странам, уже использующим национальную систему «единого окна» или планирующим внедрить подобный механизм, следует активно и в инициативном порядке рассматривать возможность разработки модели функциональной совместимости в качестве неотъемлемой части механизма «единого окна». Очевидным преимуществом является способность передавать торговую информацию легко и быстро и с меньшими затратами как для государств, так и для торгового сообщества.

В. Технические и семантические аспекты функциональной совместимости систем «единого окна»

1. Возможные уровни функциональной совместимости

19. Функциональная совместимость предполагает использование общепризнанных международных стандартов. В Соглашении ВТО об упрощении процедур торговли (статья 10.3) подчеркивается, что использование международных стандартов при соблюдении формальностей, связанных с импортом, экспортом и транзитом, не просто является важным инструментом упрощения процедур торговли, но и играет решающую роль в обеспечении функциональной совместимости. В Рекомендации № 34 об упрощении и стандартизации данных для международной торговли подчеркивается важность создания национального набора данных, в котором согласуются и стандартизируются данные, используемые для удовлетворения потребностей в информации многочисленных ведомств в пределах одной страны. В Рекомендации далее предусматривается, что такие национальные наборы данных должны согласовываться с общепризнанными международными стандартами; при соблюдении этих руководящих принципов вероятность функциональной совместимости систем «единого окна» на международном уровне значительно повышается.

20. Функциональная совместимость достигается на разных уровнях, включая методологию создания набора данных, сами наборы данных, рабочие процессы и отправление сообщений.

1.1 Методология создания наборов данных

21. Набор данных представляет собой своего рода библиотеку или словарь со всеми информационными требованиями для конкретного применения/системы/назначения. Как особо отмечается в Рекомендации № 34, одна из ключевых целей такого словаря состоит в устранении любых повторений и избыточности. Создание любых видов наборов данных предполагает определение правил оформления соответствующего набора данных. Например, пишутся ли все слова полностью или же некоторые слова включаются в сокращенной форме: так, слово «декларация» можно сократить до «декл». В рамках набора данных также определяется порядок слияния нескольких идущих подряд слов, например «УточнитьСрокДоставки» или «уточнить-срок-доставки» или «СрокДостУточн», а также определяются или включаются перечни кодов, если таковые применяются. Компьютерные системы могут считывать данные только в том случае, если они понимают названия словарных статей и логику, диктующую выбор таких названий.

22. В целях содействия созданию согласованных наборов данных СЕФАКТ ООН разработал техническую спецификацию ключевых компонентов (ТСКК) 2.01 или методологию разработки общего комплекса семантических компонентов, которые представляют собой общие типы используемых в настоящее время данных о деловых операциях, и для создания новых вокабуляров деловой информации и реструктурирования существующих вокабуляров такой информации.

1.2 Уровень набора данных

23. В контексте функциональной совместимости систем «единого окна» функциональная совместимость на уровне данных может охватывать все данные, которыми участвующие страны обмениваются в ходе импортных, экспортных и транзитных операций, или же относиться только к определенной на основе взаимного согласия подгруппе таких операций. Как вариант, она также может быть расширена за счет включения другой информации и/или операций.

24. В основе согласования наборов данных между несколькими странами лежат процессы, аналогичные описанным в Рекомендации № 34. Разумно предположить, что если во всех соответствующих странах действует система «единого окна», то на национальном уровне они уже прошли четыре этапа, предусматривающих сбор, определение, анализ и согласование данных. Для обеспечения функциональной совместимости информации на трансграничном уровне исполнительным подрядчикам потребуется вновь применить те же четыре этапа к данным, на которые распространяется сфера охвата желаемой модальности функциональной совместимости. Если на национальном уровне использовались общепризнанные международные стандарты, то согласовать такие данные будет проще.

25. Согласование двух или нескольких стандартизированных наборов данных имеет существенные последствия в плане содействия безопасности цепочек поставок и упрощения процедур торговли для предприятий. Вместе с тем это вовсе не обязательно означает, что рабочие процессы и сопутствующий им электронный обмен информацией полностью совпадают, и, хотя это и представляется важной предпосылкой, такое согласование не всегда приводит к трансграничным обменам информацией.

26. Опираясь на насчитывающий несколько десятилетий опыт взаимодействия между странами и между частным и государственным секторами, СЕФАКТ ООН в сотрудничестве с основными заинтересованными субъектами и организациями составил Библиотеку ключевых компонентов (БКК) и ряд моделей данных, основанных на БКК¹⁰. Многие другие организации по стандартизации заявили о соответствии их стандартов БКК; в этой связи упоминались, в частности, модель данных Всемирной таможенной организации, стандарты «CargoIMP» и «CargoXML», принятые в Международной ассоциации воздушного транспорта, и другие.

1.3 Уровень рабочих процессов

27. Каждый элемент данных понимается в контексте соответствующего ему рабочего процесса. От рабочего процесса зависит, какие участники цепочки сбыта будут задействованы, какая информация должны быть представлена каждым участником в ходе процесса и в какой момент должен предъявляться каждый отдельный элемент данных. В некотором смысле это можно назвать правилами грамматики. Так, например, для целей транзитной процедуры в качестве участников могут быть названы пограничное ведомство, отправитель

¹⁰ См. http://www.unece.org/cefact/codesfortrade/unccl/ccl_index.html (ссылка приводится по состоянию на 15 декабря 2016 года). БКК обновляется два раза в год. Каждая новая версия БКК обладает обратной совместимостью и основывается на предыдущей версии; на указанном веб-сайте приведены все версии начиная с 2006 года.

грузов, получатель грузов и перевозчик грузов, а затем подробно указана вся информация, подлежащая обмену, и последовательность ее представления.

28. Функциональная совместимость систем «единого окна» может не ограничиваться согласованием наборов данных. Для содействия дальнейшей интеграции между экономикками могут также быть согласованы сами рабочие процессы. Их согласование позволит в еще большей степени обеспечить достоверность подлежащей обмену информации, поскольку будут совпадать не только определения, но и сами процессы использования информации, которые будут приведены к единому знаменателю. Кроме того, участники производственно-сбытовых цепочек смогут выполнять свои связанные с регулированием операции одним и тем же способом в каждой из таких экономик.

29. Для определения рабочих процессов можно использовать несколько инструментов. СЕФАКТ ООН установил соответствующую методологию моделирования на основе унифицированного языка моделирования (УЯМ)¹¹, известную как Методология моделирования СЕФАКТ ООН (УММ)¹². СЕФАКТ ООН также разработал ряд спецификаций на конкретные рабочие процессы, включая, среди прочего, котировку, выписку счета-фактуры, уведомление о денежном переводе, составление календарного графика и т.д. Эти спецификации с указанием требований пользователя документа к данным и к обмену данными в рамках отдельных процессов собраны в виде принятых СЕФАКТ ООН Спецификаций требований ведения деловых операций (СТДО)¹³.

1.4 Уровень сообщений (синтаксис)

30. Рабочие процессы осуществляются посредством обмена сообщениями. Сообщения можно передавать с помощью ряда различных электронных синтаксических структур (форматов). Если рассматривать вышеупомянутые наборы данных как справочный словарь, а рабочие процессы как грамматические правила, определяющие субъект, объект и время действия, то синтаксис сообщения можно представить в виде реального языка, который будет использован для общения. Чтобы понять друг друга, как отправитель, так и получатель должны говорить на одном языке. В любом случае, для того чтобы наладить сколь-либо конструктивную связь, синтаксис такого сообщения необходимо будет согласовать.

31. При разборе синтаксиса можно рассматривать множество элементов: правила присваивания имен, технические стандарты тех или иных моделей данных, диаграммы классов, уровень классов, уровень свойства и т.д. Как и в случае с другими уровнями функциональной зависимости, можно прямо использовать общепризнанный международный стандарт, способный внести вклад в совместную будущую работу (вместо того чтобы заключать многочисленные двусторонние соглашения о синтаксисе сообщения для возможности обмена различными данными).

32. Более 20 лет тому назад СЕФАКТ ООН разработал Правила Организации Объединенных Наций для электронного обмена данными в сфере управления, торговли и транспорта (ЭДИФАКТ ООН). Они широко используются, и, несмотря на наличие других синтаксических форматов, их популярность с

¹¹ См. <http://www.srtrc.org/> (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

¹² См. http://www.unece.org/cefact/umm/umm_index.html (дата посещения: 15 декабря 2016 года)

¹³ Перечень имеющихся в настоящее время СТДО СЕФАКТ ООН размещен по адресу http://www.unece.org/cefact/brs/brs_index.html (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

каждым годом растет. Хотя некоторые сообщения ЭДИФАКТ ООН разрабатываются другими организациями по стандартизации, тем не менее все сообщения проходят через СЕФАКТ ООН и секретариат ЕЭК ООН¹⁴.

33. Кроме того, СЕФАКТ ООН сопровождает каждое издание библиотеки ключевых компонентов библиотекой схем XML. Они разрабатываются на основе Правил разработки и присваивания имен (ПРПИ) XML СЕФАКТ ООН¹⁵ и технической спецификации ключевых компонентов СЕФАКТ ООН (ТСКК)¹⁶.

34. Еще одним популярным синтаксисом для создания системы «единого окна» служит Модель данных Всемирной таможенной организации, предусматривающая как набор данных, так и методологию создания синтаксиса XML на основе ПРПИ СЕФАКТ ООН (Правил разработки и присваивания имен) и ТСКК или же синтаксическое решение ЭДИФАКТ ООН, которое непосредственно увязано с ЭДИФАКТ ООН¹⁷.

2. Проблемы и трудности с техническими аспектами функциональной совместимости

2.1 Обеспечение функциональной совместимости на глобальном уровне

35. Одна из основных проблем в настоящее время связана с отсутствием заинтересованности в других способах применения функциональной совместимости за пределами весьма ограниченной сферы. Тем не менее в ряде случаев международные организации занимаются разработкой стандартов, которые содействуют обеспечению функциональной совместимости на глобальном уровне. Между четырьмя международными организациями по стандартизации заключено соглашение, имеющее целью согласовать усилия своих членов по стандартизации и не допустить дублирования работы; речь идет о Меморандуме о договоренности по электронным деловым операциям (УГМОД), подписанном между Международной организацией по стандартизации (ИСО), Международной электротехнической комиссией (МЭК), Международным союзом электросвязи (МСЭ) и Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). Последняя является исходной организацией, включающей в свой состав СЕФАКТ ООН, в котором ведется основная часть такой работы.

2.2 Разница между соответствием международных стандартов, их соблюдением и согласованностью с ними

36. О *соблюдении* можно говорить в том случае, когда реализация того или иного решения определяется исключительно с использованием терминов, принятых для того или иного стандарта, и в рамках его сферы охвата. Если же при реализации того или иного решения **целиком** используется тот или иной стандарт и на его основе включаются дополнения, то в этом случае можно

¹⁴ С более подробной информацией и всеми справочниками ЭДИФАКТ ООН можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/cefact/edifact/welcome.html> (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

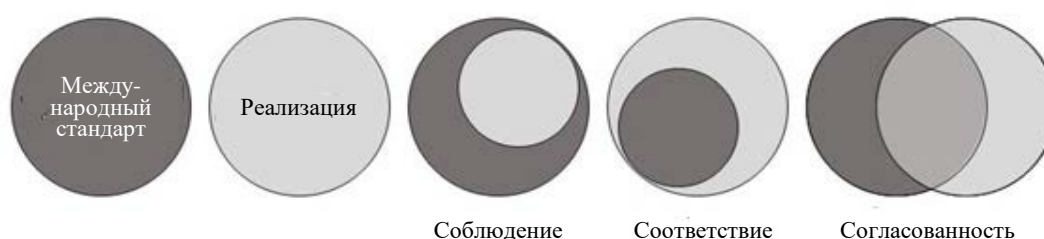
¹⁵ См. http://www.unece.org/cefact/xml/xml_index.html (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

¹⁶ См. http://www.unece.org/cefact/codesfortrade/ccts_index.html (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

¹⁷ Более подробную информацию см. по адресу http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/pf_tools_datamodel.aspx (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

говорить о *соответствии*. При этом может оказаться, что дополнения, которые могут быть добавлены, функционально несовместимы с другими решениями, поскольку они не охвачены в рамках указанного стандарта.

37. Когда же при реализации того или иного решения используются **только отдельные части** того или иного стандарта и на его основе включаются дополнения, то тогда можно говорить о *согласованности*. Однако и в этом случае может оказаться, что дополнения, которые могут быть добавлены, функционально несовместимы с другими решениями, поскольку они не охвачены в рамках указанного стандарта. Более того, в связи с использованием только части указанного стандарта вполне может оказаться, что у другой стороны, использующей тот же самый стандарт, не получится подстроиться под это решение, поскольку в таком «согласованном» решении будут отсутствовать отдельные части стандарта.



2.3 Разный уровень опыта

38. Уровень опыта у исполнительных подрядчиков, внедряющих систему «единого окна», может не совпадать, в силу чего возникают трудности с ведением переговоров по вопросам обеспечения функциональной совместимости. У некоторых исполнительных подрядчиков с длительным опытом работы могла сложиться весьма отработанная система (в которую они, возможно, не захотят вносить изменения) и накопился богатый опыт, отсутствующий в стране, только приступающей к реализации этой системы на практике. Из-за таких расхождений координирование систем может оказаться непростой задачей, поскольку менее опытные исполнительные подрядчики могут обращаться с просьбами, которые строятся скорее на предположениях, нежели на реальном опыте и принципах, изложенных в рекомендациях № 33, 34 и 35 ЕЭК ООН, а опытные исполнительные подрядчики, возможно, неохотно пойдут на изменения, требуемые для координации этой деятельности с другими.

2.4 Участники, которым понадобится соблюсти многочисленные технические спецификации

39. В контексте международной производственно-сбытовой цепочки есть вероятность того, что какому-то одному участнику придется соблюсти многочисленные технические спецификации, с тем чтобы выполнить все процедуры нормативного регулирования, применимые к их товарам. Это может представляться очевидным для участников цепочки, работающих в нескольких странах, в тех случаях, когда в каждой стране действует своя собственная национальная система «единого окна» или когда такой системы может еще не быть. Кроме того, вполне может оказаться, что в условиях отсутствия национальной системы «единого окна» в пределах той или иной страны многочисленные ведомства уже создали отдельные порталы, имеющие

различные технические спецификации и самостоятельно отвечающие за процедуры нормативного регулирования. Вместе с тем, чем больше различных технических спецификаций предстоит соблюсти тому или иному участнику, тем выше будут издержки и тем ниже конкурентоспособность.

С. Правовые аспекты функциональной совместимости систем «единого окна»

40. В Рекомендации № 35 рассматриваются вопросы, связанные с выработкой правовой основы системы «единого окна» в международной торговле; основные принципы данной Рекомендации следует учитывать и при попытке обеспечить функциональную совместимость систем в разных экономиках. В настоящем разделе мы коснемся только тех аспектов, которые относятся непосредственно к трансграничной, нормативно регламентированной функциональной совместимости систем «единого окна».

41. Одна из наибольших трудностей сопряжена с правовой средой в каждой из экономик, участвующих в процессе обеспечения функциональной совместимости, или, точнее говоря, с различиями их правовых систем. Так, подходы к толкованию конфиденциальности, права собственности на данные, прав интеллектуальной собственности, архивирования, аутентификации и других подобных вопросов могут отличаться в каждой стране. Помимо этого, необходимо рассмотреть такие вопросы, как, например, получение разрешения у стороны, первоначально представившей данные, которые будут повторно использованы тем или иным правительством. В приложении 2 приводится контрольный перечень для каждого из таких вопросов, подлежащих рассмотрению до перехода к этапу переговоров по обеспечению функциональной совместимости.

1. Правовые вопросы, связанные с обеспечением трансграничной функциональной совместимости систем «единого окна»

1.1 Основные принципы функциональной совместимости систем «единого окна»

42. Международное право по вопросам сотрудничества между государствами в области электронного обмена нормативными данными развито относительно слабо. Договоров в этой области существует мало, да и те, вероятно, носят исключительно отраслевой или территориальный характер. Ввиду этого мы можем отобрать принципы, которые могли бы приобрести статус обычного международного права или со временем, возможно, договорных положений более широкого применения.

43. Так, например, в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС)¹⁸ действует ряд ключевых принципов, применимых к обмену информацией между системами «единого окна» и представляющих собой примеры вопросов, которые подлежат рассмотрению и определению в рамках соглашения между двумя или несколькими национальными системами «единого окна», участвующими в таких обменах. Порядок электронного обмена информацией и сообщениями данных, а также дальнейшего использования такой информации в

¹⁸ <http://www.eaeunion.org>.

каждом из участвующих государств должен основываться, по крайней мере, на следующих принципах:

- **Взаимный интерес и выгода сторон (участвующих в обмене информацией):** данный принцип означает, что стороны согласны представлять информацию на паритетной основе. Объем и характер представляемой информации должен отвечать интересам сторон. Обмен информацией должен содействовать развитию сотрудничества между сторонами.
- **Доступность и наличие данных:** следует рассматривать просьбы о представлении информации и направлять ответы запрашивающей стороне в той степени, в какой это оговорено в соглашении между государствами-участниками.
- **Точность и полнота информации:** информация, представляемая запрашивающей стороне, должна быть точной и содержать полный перечень данных, предусмотренный соответствующим соглашением.
- **Своевременное представление требуемой информации:** сторонам следует соблюдать крайние сроки представления информации, обозначенные в соглашении. Следует избегать задержек с представлением отчетности.
- **Информацию, передаваемую в порядке обмена, следует использовать только для ограниченных, конкретно оговоренных целей:** при должном учете соображений конфиденциальности и без ущерба для государства, представившего такую информацию.
 - Необходимо прийти к единому знаменателю в вопросе ограничений в отношении информации, которой обмениваются государственные органы различных государств (в которых, возможно, действуют разные законы об обмене данными). Обмен данными должен полностью отвечать интересам поставщика данных, в роли которого обычно выступает юридическое лицо, представляющее данные в рамках обмена между предприятием и государственным органом («B2G»). Использование информации разрешается только для тех целей, для которых их направил поставщик данных. Как правило, принимающей системе «единого окна» не разрешается без прямого на то согласия представляющей ее стороны передавать эту информацию третьим сторонам, за исключением, разумеется, других государственных органов, участвующих в системе «единого окна» или задействованных в процессе принятия решений, связанном с данной сделкой (например, в контексте выдачи разрешений, таможенной очистки грузов и т.д.).
 - В некоторых странах для обмена торговой и/или таможенной информацией с другой системой «единого окна» может потребоваться разрешение участника торговли, представляющего такую информацию. В этом случае может оказаться важным включить положения, допускающие это, в соглашение конечного пользователя для участников торговли, направляющих торговые данные в систему «единого окна». При отсутствии соответствующего разрешения передача, как правило, будет невозможна. Исключение может быть сделано только под влиянием

веских причин, продиктованных общественными интересами, как, например, в том случае, если передача необходима для спасения жизни или имущественных активов.

- **Обмен информацией осуществляется на основе международных стандартов и рекомендаций:** для целей обмена информацией и обеспечения функциональной совместимости информационных систем сторонам следует прибегать к существующим международным стандартам и рекомендациям, указанным в их соглашении(ях) об обмене данными.
- **Обмен информацией осуществляется на некоммерческой основе:** в идеале обмен информацией должен проводиться на бесплатной и безвозмездной основе, в особенности при обмене между государственными органами. Если плата все-таки взимается, она должна покрывать расходы и не приносить прибыли. Однако это не должно мешать сторонам принимать решение об установлении шкалы ставок в рамках соглашения об обмене торговыми данными. Это также никак не отражается на модели финансирования системы «единого окна» и государственных служб в целом.

D. Вопросы управления

44. Управление в качестве концепции или стратегических принципов носит многомерный характер. По мнению ОЭСР, «грамотное управление характеризуется участием, транспарентностью, подотчетностью, верховенством права, обеспечением эффективности, справедливости и т.д.». Кроме того, «грамотное управление применяется для обозначения такого построения работы правительства, при котором фактически не допускается злоупотреблений и коррупции и обеспечивается должное уважение верховенства права». Для обеспечения соблюдения принципов грамотного управления те, кто отвечает за внедрение системы, должны проявлять твердую решимость, которую часто называют «политической волей», для достижения успеха.

45. Чаще всего правительство заявляет о приверженности грамотному управлению под влиянием населения, требующего, например, искоренить коррупцию или иную противозаконную практику, обеспечить более эффективное административное управление конкретных секторов общества, повысить эффективность работы государственных или частных структур или устранить препятствия на пути экономического роста и создать богатство и рабочие места. В результате этого меры управления, как правило, направлены на конкретные сферы жизни общества и призваны повысить уровень безопасности и качество жизни граждан и содействовать ведению предпринимательской деятельности.

46. Для обеспечения эффективного и действенного функционирования режима грамотного управления требуется соблюсти определенные предварительные условия. Так, например, грамотное управление должно включать в себя:

- транспарентность, в том числе транспарентные процессы и институты, которые основывались бы на четких правилах и положениях, а также

процесс обжалования, доступный тем, кого затрагивают соответствующие решения;

- подотчетность перед теми, кого затрагивают принятые решения и предпринятые действия, а также ответственность за достижение конкретных результатов;
- четкое определение режима управления;
- понимание нюансов функционирования режима грамотного управления и того, какие лица, стороны и другие юридические лица подпадают под сферу его действия;
- минимум допустимых исключений;
- недвусмысленный набор санкций и мер наказания, предусмотренных законом в случае нарушения или несоблюдения;
- достижение большинством того понимания, что режим послужит общим интересам и будет обеспечен правовыми санкциями;
- проведение информационно-просветительской кампании для уведомления подпадающих под его действие сторон о сфере охвата режима и порядке применения; и
- открытый и транспарентный процесс консультаций, позволяющий ознакомиться с взглядами и мнениями всех заинтересованных субъектов, подпадающих под действие режима.

47. Один из важных и даже насущных шагов при принятии рекомендаций и стандартов заключается в установлении того, потребуется ли для внедрения официальная структура управления. Здесь крайне важно провести различие между управлением (как оно было описано выше) и передовым опытом в области руководства проектами, следуя проверенным организационным и оперативным методологиям. Если в технико-экономическом обосновании или плане проекта обозначается потребность в управлении, то следует надлежащим образом предусмотреть эффективный и действенный учет этого элемента в процессе внедрения. В числе требований может, помимо прочего, фигурировать создание группы специалистов в рамках проекта для рассмотрения вопросов управления, выделение надлежащих финансовых ресурсов, привлечение к участию государственных должностных лиц из причастных ведомств и учреждений, проведение консультаций с представителями деловых кругов и третьего сектора и, что, возможно, важнее всего, взаимодействие с обществом и его гражданами.

48. В приложении III к настоящей Рекомендации прорабатываются варианты управленческих решений в контексте функциональной совместимости систем «единого окна».

49. Вопросы управления можно в целом разделить на внутренние (в случае национальной системы «единого окна») и международные (обеспечение функциональной совместимости систем «единого окна»). Правительствам, желающим экономно использовать существующие ресурсы в рамках своего международного торгового бюджета, возможно, стоит рассмотреть вопрос об оказании более существенной поддержки национальному комитету по упрощению процедур торговли наряду с учреждением международного органа по вопросам упрощения процедур торговли в соответствии с СУПТ ВТО, как об этом говорится в части первой настоящей Рекомендации. Форматы управления,

предусмотренные в СУПТ, представляются жизнеспособными моделями, подходящими как для внутренних, так и для международных аспектов обеспечения ФССЕО.

Приложение I

Общая предпринимательская деятельность, анализ устойчивости

1. Для понимания реальных потребностей делового сообщества и правительства в контексте обеспечения ФССЕО важен анализ коммерческих потребностей и устойчивости. Необходимо выявить пробелы и определить меры по разработке, требуемые для достижения устойчивого характера деятельности по обеспечению ФССЕО, а также определить ожидаемый эффект/преимущества от ее обеспечения.
2. В ходе анализа коммерческих потребностей и их приемлемости ставится задача выяснить следующее:
 - есть ли потребность в содействии в контексте ФССЕО (цель деятельности, связанной с ФССЕО);
 - что уже сделано (текущая ситуация/ситуация «в существующем виде»);
 - где необходимо содействие (выявить пробелы в процессе);
 - в чем будет выражаться содействие (определить процедуры и оптимальные практики); и
 - когда оказывать содействие (что необходимо сделать в первую очередь).
3. Анализ устойчивости включает в себя три аспекта:
 - Экономическая устойчивость является обязательным и очевидным требованием, предъявляемым ко всем видам коммерческой деятельности, и легче всего поддается измерению. Участвующим органам следует провести анализ и оценку затрат и результатов для определения практической целесообразности и преимуществ обеспечения ФССЕО в долгосрочной перспективе. Участвующим органам также следует рассмотреть подходящие варианты оперативных и коммерческих моделей для обеспечения ФССЕО. Оперативные и коммерческие модели ФССЕО подробно рассматриваются в приложении, посвященном вопросам управления.
 - Экологическая устойчивость все чаще становится важной частью коммерческой деятельности, в том числе с точки зрения эффективного использования энергии и других ресурсов и минимизации воздействия на физическую окружающую среду. Как ожидается, экологические последствия в случае ФССЕО будут сопоставимы с большинством инициатив в области электронных деловых операций. В результате как минимум сократится использование бумаги и энергии для производства и транспортировки документов. В числе прочих здесь могут применяться такие методы анализа, как, например, «Оценочный лист экологической устойчивости цепочки поставок» и «Анализ экологического воздействия».
 - Социальная устойчивость предполагает хорошие деловые отношения и взаимную выгоду для всех заинтересованных сторон. Крайне важно проанализировать роль каждой стороны, участвующей в процессе

обеспечения ФССЕО, и извлекаемые ею выгоды. Сферу охвата и цель проекта обеспечения ФССЕО можно определить на основе анализа существующих торговых отношений и потенциала участвующих стран и уровня подготовки/степени готовности к обеспечению ФССЕО.

4. Ниже пошагово излагается процесс анализа:
- **Выявить основных заинтересованных субъектов:** определить стороны, которые будут затронуты в связи с обеспечением ФССЕО.
 - **Зафиксировать интересы и требования заинтересованных субъектов:** изучить коммерческие потребности и требования к ФССЕО, существующие у каждой из выявленных заинтересованных сторон. Эту информацию можно собрать с помощью рабочих семинаров и/или силами рабочих групп.
 - **Классифицировать коммерческие потребности и требования:** коммерческие потребности и требования можно разделить на следующие группы:
 - стратегические;
 - коммерческие;
 - оперативные;
 - технические.
 - **Подытожить коммерческие потребности и требования для проекта по обеспечению ФССЕО:** после того как коммерческие потребности и требования будут собраны и классифицированы, определить, какие из них реалистичны и как их можно достичь, путем:
 - определения приоритетности потребностей/требований;
 - проведения анализа последствий;
 - устранения коллизии между вопросами;
 - проведения анализа целесообразности.
 - **Утвердить:** заинтересованные субъекты или их представители должны утвердить соглашение/доклад об анализе коммерческих потребностей для обеспечения того, что ФССЕО отвечает таким потребностям и что ввиду этого они обязуются поддержать проект по обеспечению ФССЕО.

А. Обзор потребностей заинтересованного субъекта

5. Провести обзор исследований и опросов и проанализировать возможные потребности в плане ФССЕО, возникающие у заинтересованных субъектов из предпринимательского и других секторов. В число подлежащих обзору областей могут, в частности, входить следующие:

- анализ и оценка коммерческих потребностей заинтересованного субъекта;
- механизм взаимного признания пользователей – идентификация участника торговли – схема «надежный участник торговли» (для целей ФССЕО необходимо взаимное признание, поэтому СЕО рекомендуется создать соответствующий механизм);

- механизм для идентификации торговых операций, позволяющий отслеживать и наблюдать за продвижением торговой документации и соотносить такую документацию с грузами (товарными позициями);
- использование соответствующей системы классификации для идентификации товаров; и
- коды ГС или иная согласованная схема идентификации товаров.

6. Анализ коммерческих потребностей и устойчивости не следует прекращать по завершении процесса обеспечения ФССЕО – его следует продолжать с учетом отзывов пользователей и заинтересованных субъектов для оценки опыта, когда процесс уже внедрен и налажен.

7. В нижеследующем разделе приводятся дополнительные примеры анализа заинтересованных субъектов.

В. Внутренний обзор национальной готовности к обеспечению ФССЕО

8. Наряду с обследованиями в целях анализа уровня готовности к деятельности, связанной с ФССЕО, необходимо проводить опросы с представителями деловых кругов и заинтересованными субъектами. В этой связи, как представляется, особенно важно проводить эти мероприятия с участием сотрудников оперативного звена, отвечающих за работу НСЕО.

9. Мотивация заинтересованных субъектов и сотрудников оперативного звена, отвечающих за работу НСЕО:

- рабочие процессы и правовая база;
- готовность к использованию ИКТ – программное обеспечение, аппаратное оборудование и передача данных;
- составление календарного графика.

С. Средства для анализа потребностей

10. При проведении анализа потребностей можно было бы с успехом использовать следующие средства:

1. Объем торговли между участвующими экономиками

Статистические данные об экспортных-импортных торговых операциях (таможня и транспорт) традиционно используются для анализа объемов внешней торговли на уровне страны и на уровне сектора торговли. Торговая статистика может использоваться для анализа общего объема торговли между странами, характера распределения реализуемых товаров по секторам, а также видов транспорта, используемых для экспорта и импорта в зависимости от категории товаров. Вместе с тем из торговой статистики нельзя почерпнуть прямой информации о частотности и числе отдельных торговых сделок, а, следовательно, и конкретной информации об устойчивом характере функциональной совместимости систем «единого окна». В разных странах торговая статистика может выражаться в разных комбинациях и наборах

данных. Статистический отдел Организации Объединенных Наций работает над стандартизацией сбора и публикации торговой статистики. Статистические данные о международной торговле регистрируются в Базе статистических данных Организации Объединенных Наций по торговле товарами (КОМТРЕЙД ООН).

Прогнозирование и обследование торговых и экономических ситуаций и изменений могут использоваться для оценки будущих объемов торговли как в целом, так и по конкретным странам и секторам торговли. В сочетании с изучением торговой статистики эти приемы позволяют дать довольно точную оценку объема торговли, текущих тенденций и предвидимых изменений для целей принятия решений и планирования деятельности, связанной с ФССЕО.

Соглашения об упрощении процедур торговли (СУПТ) и другие преференциальные соглашения, как правило, стимулируют торговлю между экономиками. Помимо основных преимуществ СУПТ, одним из стимулов для принятия мер к обеспечению ФССЕО может послужить влияние таких соглашений на предпринимательскую деятельность. В сочетании с ФССЕО соглашение об упрощении процедур торговли может послужить эффективным инструментом для выработки предсказуемых, стабильных и согласованных процедур торговли между участвующими экономиками. Для гарантии того, чтобы при разработке национальной системы «единого окна» учитывались положения конкретных протоколов или имеющих юридическую силу обязательств, необходимо изучить все региональные и двусторонние торговые соглашения и механизмы. В ходе такого исследования могут обнаружиться примеры случаев, когда в торговые соглашения необходимо внести изменения или пересмотреть их.

2. Информация о трансграничной и транзитной торговле

11. Мы советуем фиксировать данные о требованиях к информации о трансграничной и транзитной торговле, которые следует учитывать при разработке того или иного модуля функциональной совместимости для национальной системы «единого окна».

3. Сила политической воли

12. Зачастую политической волей можно заручиться, изучив потребности делового сообщества и примеры успешного обеспечения ФССЕО и экономические обоснования. В этой связи важно ознакомиться с мнениями всех соответствующих заинтересованных субъектов и сообщить им о преимуществах ФССЕО и открывающихся благодаря ей возможностях. Вместе с тем до сведения сторон, принимающих решения, следует доводить в объективном свете информацию и о сопряженных с процессом трудностях, с тем чтобы у них не создавалось впечатление о функциональной совместимости как о простом, одношаговом процессе, в особенности если речь идет о многосторонней функциональной совместимости.

13. Достаточная осведомленность о преимуществах ФССЕО среди субъектов, отвечающих за принятие политических решений, и ведущих учреждений имеет огромное значение при налаживании функциональной совместимости между двумя или несколькими национальными системами «единого окна». Повышать уровень осведомленности можно с помощью таких инструментов, как

семинары и вопросники. Степень приверженности процессу подготовки к ФССЕО и ее практическому обеспечению можно выяснить за счет проведения опросов и бесед с соответствующими субъектами, отвечающими за принятие политических решений, и ведущими учреждениями, включая, среди прочего, представителей министерств торговли и таможни.

4. Уровень «местной» функциональной совместимости (национальных учреждений с НСЕО)

14. В организациях, имеющих отношение к национальной системе «единого окна» (НСЕО) и обеспечению ее функциональной совместимости на международном уровне, следует применять анализ и моделирование рабочих процессов, с тем чтобы обнаружить возможные «узкие места» и области, нуждающиеся в доработке. Речь идет в том числе об:

- анализе и моделировании (или пересмотре) ситуаций «в существующем виде», связанных с рабочими процессами и потоками данных между коммерческим предприятием и НСЕО, а также между НСЕО и государственными учреждениями и администрацией; и
- анализе связанных с ФССЕО требований и потребностей в плане процессов и потоков информации.

D. Дополнительные потребности и интересы заинтересованных субъектов

15. Ниже кратко излагаются коммерческие потребности каждого заинтересованного субъекта в контексте рабочих процессов упрощения трансграничной торговли.

1. Правительства (высший/директивный уровень)

16. Правительства играют ключевую роль в налаживании функциональной совместимости систем «единого окна». Решения, принимаемые правительствами, подготавливают почву для торговых соглашений и конвенций, что ведет к увеличению объема торговли. Для того чтобы приступить к налаживанию и осуществлению обмена информацией между национальными системами «единого окна» двух стран или экономик, требуется соответствующее постановление правительства или его согласие. Кроме того, правительства могут создавать благоприятные условия для осуществления мер по упрощению процедур торговли, открывая возможности, позволяющие пользоваться преимуществами, связанными с функциональной совместимостью систем «единого окна».

2. Ведущее учреждение (имплементационный уровень)

17. Ведущее учреждение системы «единого окна» берет на себя ответственность за координацию и осуществление деятельности, связанной с ФССЕО. Кроме того, ведущее учреждение принимает меры для проведения переговоров по согласованию соответствующих видов практики и интерфейсов, а также необходимой информации, например наборов данных (документов),

кодов и т.д. Ведущее учреждение может самостоятельно принимать меры по осуществлению или же назначить поставщика услуг системы «единого окна», который будет отвечать (по крайней мере) за технические аспекты функциональной совместимости систем «единого окна».

3. Другие заинтересованные субъекты, участвующие в рабочем процессе:

- **Участвующие государственные учреждения** могут выступать стороной отношений между предприятиями и государственными органами («B2G») и между государственными органами («G2G»). Формат «B2G» предполагает взаимодействие между участником торговли и административным органом. В этих случаях предусмотрены различные варианты ввода информации: прямой ввод участником торговли, веб-формы электронного обмена данными (ЭОД) и т.д. Отношения «G2G» могут иметь два измерения: «внешний» формат «G2G» означает взаимодействие между двумя административными органами на международном уровне. В случае «внутреннего» формата «G2G» обмен данными осуществляется на внутреннем уровне (внутри страны) между местным агентством и соответствующими национальными государственными учреждениями.
- **Палаты и другие ассоциации** заинтересованы в развитии инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий для целей содействия мировой торговле. Торговые палаты выдают признаваемые на международном уровне сертификаты; так, например, для соблюдения условий аккредитивов, удовлетворения требований иностранных таможенных органов или запроса покупателя может понадобиться сертификат происхождения товара. Для ФССЕО необходимы электронные подписи.
- **Поставщики ИТ-услуг** могут содействовать процессу обеспечения ФССЕО. Они могут предоставить ИТ-услуги и принять участие в разработке, внедрении или обновлении цифровой инфраструктуры или услуг для частных коммерсантов или органов администрации. Благодаря функциональной совместимости удастся оптимизировать управление производственно-сбытовой цепочкой (отслеживание грузов, получение данных в режиме реального времени, упреждение событий и т.д.). Если привести этот рынок к единому знаменателю на международном уровне, то можно добиться эффекта масштаба и более низких цен на программное обеспечение. Это, в свою очередь, стимулирует инновационную деятельность.
- **Финансовые учреждения** содействуют движению денежных средств между поставщиком и покупателем. Для обеспечения международных сделок купли-продажи предусмотрены различные виды платежей, включая аккредитивы или документарное инкассо. Даже если банки и используют электронные переводы через систему SWIFT для международных платежей, импортно-экспортные банки по-прежнему обмениваются многими документами (как то упаковочными листами, страховыми свидетельствами, сертификатами происхождения, коммерческими накладными, транспортными документами и т.д.) в бумажном виде. Благодаря функциональной совместимости систем

«единого окна» открывается возможность дематериализации платежных процедур по аналогии с платформой SWIFT.

- **Портовые операторы** обязаны передавать сообщения, связанные с прибытием и отбытием судна из их стран. В случае морского транспорта действуют две информационные системы, касающиеся судоходства и грузов.
 - *Судоходство*: информация о судне может быть увязана с системой портового обслуживания, которая управляет информацией в порте захода, включая, например, информацию об опасных грузах и т.д. Стандартизированные формы для нормативной отчетности определяются в соответствии с Конвенцией об облегчении международного морского судоходства (ФАЛ) Международной морской организации (ИМО). В число различных предусмотренных ФАЛ бумажных формуляров в настоящее время входят общая декларация ИМО, грузовая декларация, декларация о судовых припасах, декларация о личных вещах экипажа, судовая роль, список пассажиров, манифест опасных грузов. В Европе действует Директива 2010/65/EU¹⁹, призванная упростить и согласовать административные процедуры, применяемые к морскому транспорту, за счет установления стандарта электронной передачи информации и оптимизации порядка передачи сообщений.
 - *Грузы*: данные о грузовых перевозках могут быть включены в систему обслуживания грузоперевозок, которая, среди прочего, поддерживает процедуры электронной таможни.
- **Судовые операторы** заинтересованы в том, чтобы вносить информацию в национальные системы «единого окна» всего один раз (так, например, некоторая информация по ФАЛ (судоходство) совпадает с информацией, представляемой для таможенного оформления товаров). Для этого интерфейса требуется, чтобы портовые операторы достигли договоренности относительно единых форматов данных. Так, например, в классификации таможенных грузов используется код ГС, а опасные грузы классифицируются по системам Организации Объединенных Наций. Кроме того, статистические данные о морской перевозке грузов в разных странах ведутся по-разному. Упрощение, оптимизация, стандартизация различных номенклатур и согласование стандартов являются ключевыми элементами подготовки к ФССЕО. Судовые операторы нуждаются в аналогичных портовых системах «единого окна» на международном уровне. Для этого потребуются разработать аналогичную ИТ-терминологию и аналогичные стандарты и процедуры.
- В сфере **воздушных грузоперевозок** задействованы различные заинтересованные стороны: авиакомпании, администрации аэропортов, агенты по наземному обслуживанию и экспедиторы грузов, которые в настоящее время обмениваются информацией о воздушных грузах через существующие системы обслуживания воздушных грузоперевозок. Обмен данными между существующей сетью/системой воздушных грузоперевозок и системами «единого окна» послужит интересам государственных учреждений и логистических операторов. Благодаря

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0065&from=FR> (дата посещения: 16 декабря 2016 года).

этому максимально возрастет возможность повторного использования и точность данных, уже имеющихся в существующих системах.

Е. Заключение

18. До разработки проектов по обеспечению функциональной совместимости региональных или национальных систем «единого окна» необходимо провести анализ коммерческих потребностей, поскольку это позволит всем соответствующим сторонам определиться с коммерческими целями и понять, что уже есть и можно использовать в качестве основы для обеспечения ФССЕО.

Приложение II

Контрольный перечень правовых вопросов, которые следует рассмотреть в контексте обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна»

1. ЕЭК ООН приняла Рекомендацию № 35: выработка правовой основы системы «единого окна» в международной торговле²⁰, в которой содержатся общие руководящие указания в отношении нюансов правовой основы, касающихся разработки, внедрения и эксплуатации механизмов «единого окна». В Рекомендации № 35 говорится о важности рассмотрения правовых вопросов, связанных с международными торговыми операциями. В приложении II к Рекомендации приводятся подлежащие учету критерии, которые следует соблюдать при внедрении системы «единого окна». Рекомендация о функциональной совместимости систем «единого окна» строится на основе, заложенной в Рекомендации № 35, и дополняет ее положения только в тех случаях, когда это необходимо. Можно упомянуть и другие правовые документы, касающиеся создания и эксплуатации механизмов «единого окна». В Рекомендации № 35 также отмечается важность применения международных стандартов при создании правовой среды для системы «единого окна»²¹.

2. Приведенный ниже перечень вопросов и принципов в значительной степени основан на Рекомендации № 35. Они предназначены в первую очередь для отражения вопросов, которые могут возникнуть в контексте трансграничной функциональной совместимости. При рассмотрении следующего материала следует опираться на Рекомендацию № 35. Стоит отметить, что в силу очень широкого круга правовых вопросов, которые могут нуждаться в рассмотрении с учетом разного контекста создания систем «единого окна» и разных правовых режимов, данный перечень не является исчерпывающим.

3. Для целей регулирования функциональная совместимость систем «единого окна» означает, что власти различных стран сотрудничают друг с другом с помощью [электронного] обмена данными для выполнения нормативных целей. В разных странах структура, содержание и правовой статус таких данных могут отличаться. Даже нормативные данные, основывающиеся на одном и том же правовом источнике, например на международной конвенции или директиве ЕС, могут после их применения оказаться разными. С этими проблемами можно справиться только с помощью приведения норм права в полное соответствие.

²⁰ Принятая ЕЭК ООН Рекомендация № 35: выработка правовой основы системы «единого окна» в международной торговле, размещена по адресу <http://tfig.unecce.org/contents/recommendation-35.htm> (дата посещения: 16 декабря 2016 года).

²¹ См. принятую ЕЭК ООН Рекомендацию № 35: выработка правовой основы системы «единого окна» в международной торговле, Приложение III – Набор инструментов (с указанием целого ряда международных организаций, представляющих руководящие указания в отношении правовых и других вопросов, связанных с разработкой системы «единого окна»), там же.

Вопрос	Руководящие принципы
<p>Правовые основания обеспечения трансграничной функциональной совместимости</p>	<p>Этот вопрос наиболее тесно связан с международным публичным правом и основан на его нормах. У стран А и В могут возникнуть юридические обязательства по созданию условий для функциональной совместимости. Юридические обязательства налагаются на государства в соответствии с договорами и конвенциями. Вместе с тем, как это отмечено и в Рекомендации № 35, в соответствии с национальным законом, предусматривающим систему «единого окна» той или иной страны, должен разрешаться международный обмен торговыми данными и информацией.</p> <p>В отсутствие договора или конвенции, которые имеют обязательную силу, государства могут, тем не менее, взять на себя обязательства сотрудничать с другими государствами с общего согласия на основе взаимности и взаимного признания. Речь может идти и о взаимном признании систем «единого окна». Для этого могут потребоваться немалые усилия, если только административные и технические системы уже не являются весьма схожими. Вместе с тем вполне вероятно, что двум или нескольким государствам, участвующим в процессе обеспечения трансграничной функциональной совместимости, может понадобиться заключить тот или иной вид двустороннего или многостороннего соглашения.</p> <p>В юридические обязательства заложен весьма высокий потенциал преодолевать бюрократические препоны и согласовывать административные требования, в частности в отношении числа и характера административных документов, требуемых для соблюдения процедур нормативного регулирования, осуществляемых через системы «единого окна». Технические требования к функциональной совместимости также могут быть предусмотрены в законодательном порядке, но, как правило, предпочтительнее сохранять технологическую нейтральность национального законодательства. Технические (в чистом смысле этого слова) нормы функциональной совместимости рекомендуется определять и закреплять путем переговоров.</p>
<p>Организационная структура для функциональной совместимости</p>	<p>Создание организационной структуры для системы «единого окна» (т.е. ее правовой структуры и основ управления) обычно регламентируется внутренним законодательством. В национальном законодательстве определяется, в какой степени допустимы контрактные подходы и возможно ли проведение самостоятельной оценки своих обязательств (перед властями и системами «единого окна») конечными пользователями. При условии что национальное законодательство разрешает трансграничный обмен данными, организационные вопросы не должны никак отражаться на функциональной совместимости систем «единого окна».</p>
<p>Процедура идентификации, удостоверения подлинности и санкционирования</p>	<p>Правовые вопросы, связанные с процедурами идентификации, удостоверения подлинности и санкционирования, носят важный и сложный характер в контексте ФССЕО, и последовательное применение таких процедур имеет жизненно важное значение. В любом государстве мира органам, участвующим в процессе (и другим потенциальным пользователям систем «единого окна»), следует учитывать Рекомендацию № 14 об удостоверении подлинности внешнеторговых документов при оценке потребностей и уровней удостоверения подлинности.</p>

В Рекомендации № 14 говорится, что, по мере возможности, следует снимать требование о предъявлении подписи (написанной от руки подписи или ее электронного функционального эквивалента), если только в этом не существует насущной необходимости в контексте торговой операции²². В зависимости от объема и целей ФССЕО в какой-то момент следует рассмотреть методы удостоверения подлинности, которые «настолько надежны, насколько это соответствует» целям конкретной операции внутри той или иной страны.

Так, например, если задача ФССЕО заключается исключительно в обмене информацией и распространении информации об участнике торговли или объеме торговой операции для выработки стратегии пограничного контроля, то низкого уровня удостоверения подлинности может оказаться достаточно. Точно так же, если участник торговли или его агент является уполномоченным экономическим оператором (УЭО) или заключает отдельный контракт с таможенной службой (или системой «единого окна») [предусмотрев при этом необходимые финансовые гарантии], то для подачи индивидуальной таможенной декларации может понадобиться лишь удостоверение подлинности низкого уровня.

При этом государствам, участвующим в обмене информацией между их системами «единого окна», необходимо провести оценку рисков в целях определения того, достаточно ли надежен избранный в каждом из государств метод удостоверения подлинности и обеспечит ли он безопасный и защищенный обмен информацией между участником торговли и местной системой «единого окна» («B2G»). Таким образом, можно достичь понимания, что при передаче информации в другую национальную систему «единого окна» учитывается характер самой информации и связанные риски. Если результаты оценки считаются положительными, то сотрудничающие государства идут на взаимное признание используемых каждым из них методов удостоверения подлинности для целей обмена данными, поступающими от участника торговли в своей стране происхождения.

Похожая оценка может понадобиться для подтверждения того, что методы удостоверения подлинности, используемые государственными органами, достаточно эффективны для обеспечения безопасной и защищенной передачи информации через системы «единого окна» сотрудничающих государств («G2G»). При выработке стратегии трансграничного удостоверения подлинности для целей ФССЕО сотрудничающим государствам следует либо договориться об общем стандарте удостоверения подлинности, подлежащем использованию при обмене информацией между ними, либо обеспечить взаимное признание стандартов других сотрудничающих государств.

Создание правовой основы, предусматривающей равный правовой статус и приемлемость современных методов удостоверения подлинности, исключительно важно для ФССЕО. Сотрудничающим государствам следует, по возможности, учитывать и принимать международные правовые стандарты/документы и руководящие принципы, служащие ориентиром при создании правовой основы, с тем чтобы обеспечить ее соответствие глобальной правовой инфраструктуре в интересах беспрепятственного обмена электронной

²² Принятая ЕЭК ООН Рекомендация № 14 об удостоверении подлинности внешнеторговых документов; размещена по адресу http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/ECE_TRADE_425_CFRrec4.pdf (дата посещения: 16 декабря 2016 года).

Вопрос	Руководящие принципы
Право собственности на данные	<p>информацией²³. В ряде правовых документов, разработанных Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), приводятся инструменты, помогающие добиться единообразной правовой основы и юридического признания методов удостоверения подлинности²⁴. Сотрудничающим государствам также следует учитывать складывающиеся оптимальные виды практики, такие как правовая архитектура Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), и недавнюю работу, проделанную Экономической и социальной комиссией Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), с тем чтобы придать функциональной совместимости систем «единого окна» законный характер²⁵.</p> <p>Во многих правовых системах право собственности на данные не классифицируется в качестве законного права, сопоставимого с правом на владение физическим, или материальным, и нематериальным имуществом, как в случае прав интеллектуальной собственности, бизнес-методологии, деловой репутации и фирменных марок. Вместе с тем в рамках многих контрактных подходов к представлению данных в системы «единого окна» признается, что конечные пользователи могут в определенной степени принимать решения в отношении использования данных, направляемых ими в систему. Такое положение сказывается на правах систем «единого окна» обмениваться информацией друг с другом.</p>

²³ Hemali Shah and Ashish Srivastava, 'Authentication and Recognition Issues in Cross-Border Single Window' (2013) 47:6 *Journal of World Trade*, 1252. Размещено по адресу <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=TRAD2013041> (дата посещения: 16 декабря 2016 года).

²⁴ К их числу относятся Типовой закон ЮНСИТРАЛ об электронной торговле 1996 года, Типовой закон ЮНСИТРАЛ об электронных подписях 2001 года и Конвенция Организации Объединенных Наций об использовании электронных сообщений в международных договорах 2005 года. Размещено по адресу http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/electronic_commerce.html (дата посещения: 15 декабря 2016 года). См. также, Руководящий документ ЮНСИТРАЛ, Содействие укреплению доверия к электронной торговле: правовые вопросы международного использования электронных методов удостоверения подлинности и подписания (2007 года). Размещено по адресу http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/08-55698_Ebook.pdf (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

²⁵ Также следует отметить, что государства – члены АСЕАН завершили работу над проектом *протокола, касающегося правовой основы для внедрения системы «единого окна»* АСЕАН, с целью обеспечить, что «...их местное законодательство было приведено к единому знаменателю как для системы «единого окна» на национальном уровне, так и для системы «единого окна» на уровне АСЕАН». Ожидалось, что проект протокола будет подписан в 2015 году. Сотрудничающим государствам также, возможно, следует уделить внимание Рамочной договоренности/Рамочному соглашению об упрощении процедур трансграничной безбумажной торговли в Азиатско-Тихоокеанском регионе, составленному Экономической и социальной комиссией Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). Размещено по адресу <http://www.unescap.org/events/ad-hoc-intergovernmental-meeting-regional-arrangement-facilitation-cross-border-paperless> (дата посещения: 15 декабря 2016 года). Работа над этим международным документом продолжается в рамках Временной межправительственной руководящей группы, утвержденной Комиссией на ее пленарной сессии в августе 2014 года. См. также UNESCAP, *Electronic Single Window Legal Issues: A Capacity Building Guide*, pp. 20-32 (2012), размещено по адресу http://www.unescap.org/sites/default/files/0%20-%20Full%20Report_4.pdf (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

Представляется уместным сослаться на принцип, в соответствии с которым «информацию, передаваемую в порядке обмена, следует использовать только для ограниченных, конкретно оговоренных целей», как об этом говорится в подпункте 5 пункта 43 выше. Применение данного принципа предполагает ограниченное использование даже тех данных, которые представляются без контрактной оговорки. Благодаря применению этого принципа потребность во включении контрактных положений уменьшится и будет возникать только в тех случаях, когда представление информации конечным пользователем в систему «единого окна» не регламентируется контрактом.

Необходимость регламентации использования информации при обмене данными между органами различных государств продиктована прежде всего тем обстоятельством, что государства могут по-разному осуществлять юрисдикцию в ситуациях, имеющих международное измерение, порою прибегая к экстерриториальной юрисдикции.

Право на получение данных из системы «единого окна»

Данный момент может представлять собой правовой вопрос, затрагивающий системы «единого окна», а трансграничное измерение может еще более усложнять ситуацию. Государства придерживаются очень разной политики в плане доступа к официальным документам и обеспечения транспарентности. При этом, как правило, режим конфиденциальности соблюдается при обращении с таможенной информацией, но вовсе необязательно распространяется на другие виды информации. Из-за различных подходов к режиму обработки информации могут возникать проблемы при передаче информации. Зачастую эти вопросы решаются на конституционном уровне и редко становятся предметом правовой гармонизации. Конституционными правами, как правило, пользуются граждане или только местные жители, но никак не иностранцы.

Конфиденциальность и защита коммерческой информации

Законы о защите данных и конфиденциальности, как правило, принимаются на национальном уровне, хотя действуют и отдельные международные режимы, утвержденные, например, в рамках Совета Европы. Существуют методы, позволяющие передавать личные данные в другие страны при достаточном уровне правовой защиты. Если соответствующее законодательство не предусмотрено, то можно прибегнуть к решению контрактного характера, обеспечивающему тот же результат. В таможенной сфере также в большинстве таможенных законов включены положения о конфиденциальности, позволяющие защищать информацию, представляемую в рамках торговых сделок, притом что некоторые из них предусматривают уголовные наказания за незаконное разглашение таких данных.

Так, например, Европейская комиссия подготовила типовые контракты для передачи данных в страны, законодательство которых не обеспечивает защиту на одинаковом уровне с ЕС²⁶. Если ЕС признает стандарты, действующие в стране, в которую передаются данные, как в случае Соединенных Штатов, то необходимость в контракте отпадает.

В большинстве государств предусмотрено законодательство по вопросам защиты коммерческих тайн как в общем плане, так и дополнительно для выполнения требований, вытекающих из Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТАПИС). Во многих странах защита

²⁶ См. типовые положения по адресу http://ec.europa.eu/justice/data-protection/international-transfers/transfer/index_en.htm (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

Вопрос	Руководящие принципы
Точность и целостность данных	<p>коммерческой тайны, внешнеторговых данных и т.п. зачастую становится предметом законодательных и нормативных мер.</p> <p>Вопрос точности и полноты данных в первую очередь связан с компетентностью и добросовестностью стороны, представляющей информацию. Когда информация представляется государственным учреждением, то существует (по меньшей мере) презумпция того, что информация точна. В случае государственных органов, выдающих документы, можно предположить, что информация, поступающая из системы «единого окна», является точной и полной, если только не будет доказано или не будет со всей очевидностью прослеживаться подлог или ее фальсификация. В случае частных лиц преимущественную силу могут иметь административные и уголовные законы, распространяющиеся на систему «единого окна» принимающей страны (если процедуры нормативного регулирования заморожены). В связи с этим могут возникнуть вопросы персональной юрисдикции, что может оказаться проблематичным в контексте национальных законов и конституционных гарантий защиты граждан. Такие вопросы, по крайней мере в части, не связанной с уголовным производством, можно было бы закрепить в соглашениях по вопросам ФССЕО.</p> <p>Вопросы технической целостности данных могут также охватываться в рамках решений в области информационной безопасности, которые могут применяться в среде ФССЕО. Как правило, юридические обязательства по обеспечению информационной безопасности ложатся на сторону, выступающую администратором информационной системы. Стандарты информационной безопасности следует оговаривать в заключаемых между сторонами соглашениях о ФССЕО. В этом контексте также может быть рассмотрен вопрос о хостинге данных. Некоторые государства регламентируют вопросы хостинга своих административных данных, когда такие услуги вынесены в рамках внешнего подряда.</p>
Вопросы ответственности	<p>В контексте настоящей рекомендации о ФССЕО под ответственностью обычно понимается гражданская ответственность в отличие от уголовной ответственности. Несущую ответственность сторону можно привлечь к ответственности за ее действия или бездействие в контексте деятельности или использования СЕО. Ответственность может определяться на основе установленного законом требования, положения в контракте, например в пользовательском соглашении, или возникать в результате деликтного акта. Ответственность может быть прямой, другими словами не предполагать преступной небрежности, или же основываться на небрежности. Общим требованием является наличие причинно-следственной связи между деянием и наносимым вредом последствием. Правительствам, вступающим в соглашения о ФССЕО, надо будет урегулировать эти вопросы, в особенности если они чреватые последствиями для контрактных отношений торговых партнеров из частного сектора, пользующихся системой «единого окна» в каждой из стран.</p>

Вопросы ответственности относятся к числу сложнейших в трансграничном контексте, поскольку для установления ответственности той или иной стороны необходимо учитывать то, в какой юрисдикции должна устанавливаться ответственность, то есть поднимать вопросы юрисдикции. Кроме того, суду (или арбитражному трибуналу в случаях, когда возможен арбитраж) придется определить, какие материально-правовые нормы применимы для установления ответственной стороны и в каких ситуациях возникает ответственность.

В обычных условиях оператор СЕО не несет ответственности за содержание данных, представляемых пользователем системы «единого окна» из частного сектора. В тех случаях, когда к обслуживанию системы «единого окна» подключены операторы из частного сектора (как правило, по контракту с правительством), среди операторов СЕО существует тенденция включать положения, освобождающие от ответственности, в соглашения с конечным пользователем в отношении сторон. Помимо этого, операторы СЕО могли бы согласовать вопросы ответственности на транснациональной основе, например, сняв с себя ответственность за ошибки, содержащиеся в данных, которые были представлены конечным пользователем и которые они передают в другую систему «единого окна», или договорившись о том, какие стандарты ответственности будут применяться в контексте сотрудничества «B2B».

(См. также вопросы юрисдикции и урегулирования споров, обсуждаемые ниже.)

Юрисдикция

Для целей обеспечения функционирования систем «единого окна» юрисдикцию можно поделить на 1) административную, 2) гражданскую и 3) уголовную. Территориальный охват юрисдикции также представляется актуальным в данном контексте, поскольку каждое государство или наднациональная организация, как, например, ЕС, может определять свою собственную юрисдикцию. Иногда юрисдикция может распространяться на случаи, когда существует лишь весьма ограниченное число факторов, увязывающих ситуации со страной или организацией, осуществляющей юрисдикцию. В экстремальных случаях государства могут осуществлять экстерриториальную юрисдикцию.

Как правило, государства считают право на административную и уголовную юрисдикцию, связанную с выполнением их административных процедур, неотъемлемым. Поскольку и административное, и уголовное право и связанная с ним юрисдикция являются национальным атрибутом, государства осуществляют юрисдикцию в присутствии данной компании или лица в пределах этой юрисдикции. Это является одним из требований для определения юрисдикции, а также фактором, позволяющим обеспечивать соблюдение. Ввиду этого государства зачастую предусматривают необходимость назначить местного агента (например, налогового агента), который иным образом связан с системой «единого окна» или властями страны. Таким образом, в пределах юрисдикции государства появляется сторона, на которую можно возложить ответственность. Финансовые обязательства могут быть расширены за счет введения требований о поручительстве.

Порядок осуществления юрисдикции по гражданским делам может определяться положениями конвенций и договоров, но каждая страна оговаривает в своем внутреннем законодательстве то, каким образом устанавливается юрисдикция государственных судов. Гражданская юрисдикция актуальна особенно в тех случаях, когда отношения между системами «единого окна» (или между конечным пользователем и системой «единого окна») основываются на

Вопрос	Руководящие принципы
	<p>контракте или когда речь идет о неконтрактной (деликтной) ответственности. Вопросы экстерриториальности могут приобретать особую актуальность при наличии режимов чрезмерной гражданской ответственности.</p> <p>Хотя в настоящей Рекомендации не рассматриваются нюансы уголовно-правовых последствий, тем не менее правительствам следует затронуть эти вопросы при обеспечении ФССЕО. Так, например, что будет предпринято, если компания X из страны В нарушит уголовные законы страны А, предоставляя ложную информацию или подделанные документы или данные властям страны А? Нарушение нормативных положений (например, в силу представления ложной информации) может повлечь за собой преступные действия, что в свою очередь задействует юрисдикцию. Ввиду этого государства, как правило, отказываются иметь дело со сторонами, которые не были ими признаны или которые не имеют присутствия в их юрисдикции.</p> <p>В уголовном праве применение внутреннего законодательства неизменно связано с юрисдикцией. Так, международные аспекты уголовных законов представляются в качестве юрисдикционных вопросов. Если страна А осуществляет уголовную юрисдикцию в отношении физического лица Y, являющегося гражданином и резидентом страны В, то, как правило, это предполагает присутствие Y на территории юрисдикции А в силу того, что он был либо пойман на месте, либо выдан стране А страной В.</p> <p>В контексте возможной уголовной ответственности корпораций могут возникать дополнительные проблемы. Наряду с этим, трудности в этой области могут возникать, например, в том случае, если сотрудничающие по линии ФССЕО страны А и В придерживаются совершенно разных подходов к применению уголовных законов в трансграничных случаях урегулирования споров.</p> <p>См. Урегулирование споров ниже.</p>
<p>Сохранение данных, архивирование и система контрольных записей</p>	<p>Каждое государство при разработке национальных законов (зачастую на базе регламента функционирования) для своей системы «единого окна» определяет круг требований в отношении сохранения данных, архивирования и ведения контрольных записей. Для осуществления той или иной операции между двумя системами «единого окна» может возникнуть необходимость в использовании архивной информации. Наличие в разных странах различных подходов к обеспечению прозрачности и доступу к информации может оказаться проблематичным с точки зрения архивных данных. Ввиду этого странам следует тщательно изучать соответствующие требования как на внутреннем уровне, так и в других странах, с которыми они могут заключать соглашения о ФССЕО. В таких соглашениях могут быть предусмотрены требования, предъявляемые к СЕО каждой из участвующих сторон в этих областях.</p>
<p>Право интеллектуальной собственности и собственность на базу данных</p>	<p>Как утверждается, эти вопросы носят чисто организационный характер и не должны иметь трансграничного измерения. Благодаря международным конвенциям по вопросам интеллектуальной собственности в целом достигнуто единодушие, в силу чего возникает меньше трудностей. В Соглашение ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТАПИС) включены положения о защите коммерческих тайн, а часть III Соглашения предусматривает обеспечение соблюдения прав интеллектуальной собственности.</p>
<p>Законодательство о</p>	<p>Вопросы законодательства о конкуренции в большинстве случаев относятся к числу национально-правовых вопросов или же применимы к единым рынкам, как</p>

Рекомендация № 36

<i>Вопрос</i>	<i>Руководящие принципы</i>
конкуренции	<p>в случае ЕС. Тем не менее законодательство о конкуренции влияет на ряд мер по согласованию между компаниями. Как утверждается, законодательство о конкуренции не будет представлять собой препятствия для функциональной совместимости систем «единого окна», если только структура данной системы не будет использована для ограничения конкуренции. В любом случае правительствам следует внимательно изучить свои обязательства по соглашениям ВТО, применимые к вопросам конкуренции.</p>
Урегулирование споров	<p>Как уже отмечалось в разделе по вопросам юрисдикции выше, фактически в контексте функциональной совместимости систем «единого окна» могут возникать три вида споров, а именно 1) административные, 2) гражданские и 3) уголовные.</p> <p>Поскольку системы «единого окна» служат для правительств инструментом упрощения процедур торговли, стоящие на кону вопросы существа, как утверждается, носят преимущественно административный характер.</p> <p>Системы «единого окна» рассматриваются главным образом в качестве канала информации, а средства связи не особо сказываются на административных процедурах и разбирательствах. Однако возможны случаи возникновения споров между национальными системами «единого окна» в связи с тем, например, что одна из систем «единого окна» не удовлетворяет критериям результативности (как то своевременности), что отражается на результатах, ожидаемых участниками торговли.</p> <p>С учетом стоимости судопроизводства, а также ряда других факторов в соглашения о ФССЕО представляется целесообразным включать конкретные механизмы урегулирования споров, например положения об арбитраже.</p>

Приложение III

Модели управления для обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна»

1. Изданные к настоящему времени руководящие указания в отношении моделей управления для внедрения национальных систем «единого окна» носят относительно общий характер и практически не имеют конкретного и прямого отношения к функциональной совместимости систем «единого окна» (ФССЕО). Для разработки руководящих материалов необходимо вновь задуматься над базовыми вопросами управления, а именно: а) какие процессы используются для принятия решений? б) какие действия необходимы? с) кто наделяется полномочиями и каким образом? и d) как проверяются и измеряются результаты деятельности?



Рис. 1: Четыре вопроса управления

2. Для того чтобы более эффективно применить эти вопросы к ФССЕО, представляется полезным рассматривать ФССЕО через призму трех самостоятельных этапов, а именно: проектирования, разработки и функционирования, поскольку для каждого из них, возможно, понадобятся разные формы управления. Каждый из них подробно описывается в приложении III. Общий глобальный контекст, в условиях которого обеспечивается ФССЕО, отразится на возможных формах управления.

А. Функциональная совместимость на практике

3. Функциональная совместимость может быть налажена либо между двумя странами, либо на региональной или международной основе. Существует целый ряд различных моделей функциональной совместимости, заслуживающих внимания, как-то:

- **Централизованная модель:** например, государства А, В и С подключены к системе «единого окна» АВС, служба поддержки которой находится в стране А. Все три страны участвуют в сервисном обслуживании и оплате расходов. Что самое важное, система «единого окна» АВС распознает и

обрабатывает электронные записи, полученные через общую систему «единого окна». Обмен данных в таком формате может охватывать операции по линии как «B2G», так и «G2G».

- **Шлюзовая или распределенная модель:** еще одним видом региональной или международной системы «единого окна» является механизм, при котором на центральном сервере действует узел связи, перехватывающий информацию от каждой из участвующих стран. На центральном сервере не сохраняются и не архивируются торговые или нормативные данные. Такие данные сохраняются только передающими и получающими национальными системами «единого окна»²⁷.
- **Смешанная или гибридная модель:** сочетание двух предыдущих.

В. Централизованные модели управления по сравнению с сетевыми

4. Существующие трансграничные структуры управления и правовая среда могут различаться, но для того, чтобы сформировать СЕО, ведущей организации потребуется предусмотреть ряд аналогичных характеристик при разработке любой системы «единого окна». К их числу относятся: дальновидный подход, авторитет, политическая воля, финансовые и кадровые ресурсы и доступ к ключевым заинтересованным субъектам²⁸. Это может быть достигнуто на основе эффективной централизованной модели, в рамках которой существует орган с наднациональными полномочиями, но (с учетом глобального опыта в трансграничном контексте) вероятность того, что более уместной окажется децентрализованная сетевая модель управления, все же выше. Сетевая модель управления с большей вероятностью сможет охватить более широкий и разнообразный круг субъектов в масштабах все более сложных международных производственно-сбытовых цепочек.

5. Характеристики сетевой модели управления:

- она предполагает участие значительного числа взаимозависимых субъектов, которые взаимодействуют друг с другом для достижения общей цели;
- в ее основе лежит переговорный процесс;
- соблюдение обеспечивается за счет доверия и политического обязательства, которое со временем начинает опираться на самостоятельно сложившиеся правила и нормы²⁹.

²⁷ См., например, информацию о системе «единого окна» Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по адресу <http://asw.asean.org/about-asw> (дата посещения: 15 декабря 2016 года).

²⁸ Вполне возможно, что естественной отправной точкой послужат национальные органы по упрощению процедур торговли. См. разработанную ЕЭК ООН Рекомендацию № 4 о национальных органах по упрощению процедур торговли; размещена по адресу http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/ECE_TRADE_425_CFRec4.pdf (дата посещения сайта: 15 декабря 2015 года).

²⁹ Nielsen, K. & Pedersen, O. K. 1988. 'The Negotiated Economy: Ideal and History', *Scandinavian Political Studies*, 11(2): 79–101.

6. Преимущества сетевых форм управления:
 - более широкий доступ к заинтересованным субъектам (сеть сетей);
 - совершенствование системы за счет обмена знаниями;
 - более эффективный коллективный подход к решению проблем.
7. Если отойти от уровня государств, модель управления для СЕО может быть разработана сетью таможенных органов (например, Глобальной таможенной сетью ВТамО) или, возможно, в будущем – сетью национальных органов по упрощению процедур торговли (см. разработанную ЕЭК ООН Рекомендацию № 4 о национальных органах по упрощению процедур торговли³⁰).
8. Это всего лишь несколько примеров. Возможны и другие проектные модели, в большей степени отвечающие местным условиям, которые могут зависеть от их географического и секторного охвата.

С. Модели управления для начального этапа проектирования СЕО

9. Для того чтобы приступить к осуществлению связанной с СЕО деятельностью, на начальных этапах проектирования системы «единого окна» скорее всего будут использованы существующие структуры управления. В частности, для организации начала деятельности и функций на подходе к СЕО могут быть использованы уже действующие процессы принятия решений и структуры власти.
10. В трансграничном контексте существующие структуры управления примут форму двусторонних или многосторонних соглашений и будут тесно связаны с уровнем [региональной] интеграции сторон, предусмотренным такими соглашениями. Речь может идти о хорошо развитых договорах между государствами, в соответствии с которыми подробно определяются процессы принятия решений и полномочия предоставляются на наднациональном уровне (как, например, процессы, регламентируемые Европейским парламентом и связанными правовыми институтами). Это могут быть межправительственные соглашения, как в случае США и Канады, более общие трансграничные соглашения, как, например, Соглашение об упрощении трансграничных перевозок (СУТП) в субрегионе Большого Меконга, или же подписанные на ведомственном уровне меморандумы о взаимопонимании (МВ), например меморандумы, согласуемые таможенными органами сопредельных государств. В зависимости от уровня, на котором достигается соглашение, правовые последствия для СЕО будут отличаться (рассматриваются в приложении, посвященном правовым вопросам).
11. Независимо от того, примет ли та или иная модель управления централизованную или децентрализованную форму, в любом случае отправной точкой для них будет служить определение общих потребностей. На начальных этапах проектирования СЕО в рамках любой структуры управления основное внимание сосредотачивается на следующих видах деятельности, позволяющих

³⁰ Разработанная ЕЭК ООН Рекомендация № 4 о национальных органах по упрощению процедур торговли; размещена по адресу http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/ECE_TRADE_425_CFRec4.pdf (дата посещения: 15 декабря 2015 года).

сформулировать общие потребности или «видение» [в соответствии с международной оптимальной практикой]:

- определение технических структур (см. приложение по техническим вопросам в настоящих руководящих указаниях);
- определение нормативно-правовой основы (см. обсуждение правовых вопросов в соответствующем приложении в настоящих руководящих указаниях);
- определение оперативных требований (см. документ по коммерческим потребностям в этой же серии);
- анализ рентабельности всех вышеперечисленных элементов.

12. Наряду с этим, на начальных этапах проектирования в рамках модели управления основное внимание будет также уделяться таким вопросам, как:

- возложение полномочий и определение круга ответственности (в контексте процесса принятия решений, необходимого для реализации описанных выше действий);
- определение контрольных показателей (связанных с позициями, указанными выше);
- оптимизации процессов принятия решения для обеспечения функциональной совместимости систем «единого окна».

13. Соответствующими полномочиями могут быть наделены те или иные группы (например, технические рабочие группы) как внутри, так и за пределами организации или сети на основе контрактов или иных правовых механизмов, которые будут обсуждены отдельно. На данном этапе основное внимание сосредотачивается на определении полномочий, процессов, средств проверки и действий и назначении ответственных за них. Конкретные полномочия и процессы принятия решений, необходимые для этого, задаются существующими структурами управления.



Рис. 2: Акцент в управлении на начальных этапах проектирования ФССЕО

D. Модели управления для разработки ФССЕО

14. После того, как на этапе проектирования будут определены технический формат, нормативно-правовая основа и оперативные требования, структуру управления потребуется скорректировать для возможности перехода к более конкретным действиям или функциям, связанным с разработкой функционально совместимых систем «единого окна». В число этих действий, среди прочего, может входить:

- привлечение ресурсов (финансовых и кадровых, внутренних и внешних);
- разработка программного обеспечения;
- создание инфраструктуры;
- реорганизация рабочих процессов и экспериментальное тестирование.

15. Эти виды деятельности являются составной частью любого проекта разработки систем «единого окна» независимо от того, будет ли между ними обеспечена функциональная совместимость на международном уровне. Ввиду этого управление ими может осуществляться в рамках национальных (или организационных) структур.

16. Существуют несколько видов деятельности, которые можно было бы использовать непосредственно для разработки функционально совместимых систем «единого окна» и для которых потребуется управление на трансграничном уровне, а именно:

- согласование/приведение в соответствие процесса на трансграничном уровне;
- разработка новых стандартов, подлежащих использованию в рамках системы «единого окна» (в силу необходимости, если международные стандарты не подходят или нуждаются в доработке; например, номенклатура общих тарифов, идентификация участников торговли и т.д.);
- объединение кадровых и финансовых ресурсов для разработки основных услуг и общепользовательских сервисных программ (программное обеспечение или инфраструктура, например централизованное программное обеспечение/порталы/управление информацией и т.д.); и
- консультации между государственным и частным секторами, в том числе содействие в определении приоритетных категорий данных, подлежащих обмену между несколькими странами/системами «единого окна».

17. Существующих систем управления, задействованных на этапе проектирования, может оказаться недостаточно (с точки зрения уровня властных полномочий или процесса принятия решений), в связи с чем в структуру управления могут быть внесены – в той степени, насколько это необходимо, – соответствующие коррективы (с учетом значительных проектов/концепций), и/или может потребоваться создание новых институтов управления.

Модели управления проектом для руководства процессом разработки

Важно отметить, что этап разработки СЕО заканчивается в строго определенный момент, а именно когда системы «единого окна» становятся функционально совместимыми в соответствии с согласованным общим видением. Ввиду этого, возможно, целесообразно рассматривать этап разработки СЕО в качестве самостоятельного «проекта»³¹. Модели управления проектом неизменно носят временный характер и имеют свое весьма конкретное преимущество в ситуациях, когда существующих организационных структур оказывается недостаточно для руководства деятельностью, необходимой для достижения намеченных в рамках проекта результатов.

Оптимальная практика в области управления проектами предусматривает иерархическую структуру, отвечающую за решение задач, поставленных перед проектом, и возглавляемую директором и/или руководителем проекта, при этом вышестоящая структура управления, принимающая форму совета по проекту (или руководящего комитета), носит более инклюзивный характер. Более широкая сетевая структура управления, приведенная в качестве варианта на начальном этапе проектирования СЕО, может быть должным образом преобразована в руководящий комитет или совет по проекту.

Одна из проблем, возникающих в результате создания структуры управления проектом для разработки СЕО, заключается в том, что на эти цели требуется выделять временные и адресные ресурсы. Эта проблема зачастую решается за счет передачи проекта на внешний подряд, как видно на примере множества случаев, когда разработка систем «единого окна» осуществляется внешними подрядчиками из частного сектора.

18. Независимо от того, используется ли на этапе разработки функционально совместимых систем «единого окна» модель управления проектами или другие модели управления, представляется очевидным, что в ходе разработки к функциям управления предъявляются более высокие и более конкретные требования, чем на этапе проектирования. Если должным образом отдавать себе в этом отчет, то на этапе проектирования утверждаются соответствующие планы по внесению необходимых корректив в систему управления.



Рис. 3: Акцент в управлении на этапе разработки ФССЕО

³¹ Согласно определению Института управления проектами под проектом понимается «временное мероприятие для получения определенного продукта, вида услуг или результата». *Свод знаний по управлению проектами*, четвертое издание (глоссарий).

Е. Модели управления для эксплуатации функционально совместимых СЕО

19. Как только налажена функциональная совместимость между двумя или несколькими системами «единого окна», акцент в режиме управления переносится на обеспечение устойчивости деятельности. Если на этапе разработки была предусмотрена структура управления проектом или нечто временное, то этот формат следует заменить или преобразовать во что-то, что могло бы длиться неопределенно долго. В число ключевых функций будет входить:

- устойчивость;
- постоянный доступ к ресурсам;
- управление основными услугами.

20. Варианты дальнейшего оперативного управления функционально совместимыми системами «единого окна» опять же будут зависеть от существующего уровня трансграничной интеграции, поскольку в контексте продолжающейся эксплуатации функционально совместимых механизмов «единого окна» может применяться как централизованная, так и сетевая модель управления. Наряду с учетом контекста трансграничного управления в качестве фактора для выбора окончательной модели управления для ФССЕО может также учитываться форма управления, использованная на этапе разработки.

21. Если в ходе разработки: а) была создана надежная централизованная структура управления, либо временно в рамках подхода, предусматривающего управление данным проектом, либо каким-либо иным образом; и б) эта структура оказалась самодостаточной либо по замыслу, либо в результате адаптации, то на этапе проектирования можно будет применять подход сетевого управления, а в ходе эксплуатации перейти к централизованной форме управления.

22. Между государственным и частным секторами зачастую используются такие модели, как государственно-частные партнерства³², с тем чтобы при разработке системы применить эффективный подход проектного управления и сохранить его до начала действия ФССЕО; вместе с тем здесь также возникает ряд трудностей и соображений, которые следует учесть всем причастным сторонам. Даже в том случае, когда благодаря жесткому централизованному контролю удастся обеспечить надежный и прямой доступ к ресурсам и управление основными услугами, все же в долгосрочной перспективе такому формату может помешать тот факт, что в этом процессе должны непрерывно участвовать многочисленные заинтересованные стороны, с тем чтобы обеспечить постоянное обновление ключевых данных и достижения общей устойчивости. В этой связи может понадобиться смешанный подход к сетевому управлению³³.

³² См. разработанную ЕЭК ООН Рекомендацию № 41: государственно-частные партнерства в области упрощения процедур торговли, размещена по адресу http://www.unecsc.org/cefact/recommendations/rec_index.html (дата посещения: 17 января 2017 года).

³³ С более подробной информацией по вопросу об оптимальной практике в области использования партнерских отношений между государственным и частным секторами можно



Рис. 4: Акцент в управлении на этапе эксплуатации ФССЕО

Е. Заключение

23. Система управления для ФССЕО носит сложный характер, обусловленный более широким контекстом глобализации торговли, интернационализации стандартов и региональной интеграции. Каждый подход к управлению ФССЕО необходимо будет подгонять к конкретным условиям, в которых стороны будут вести свою деятельность на трансграничной основе. В то же время представляется целесообразным подробнее рассмотреть идею о том, что некоторые формы управления могут в большей степени подходить для одних этапов, нежели чем для других. Например, сетевые модели управления могут особенно хорошо подходить на этапе проектирования ФССЕО, а модели управления проектом, возможно, окажутся более уместными на этапе разработки. Дополнительные тематические исследования могут помочь пролить свет на эти аспекты.



Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 44 44
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Website: <http://www.unece.org>