



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

**Рабочая группа по таможенным вопросам,
связанным с транспортом****Группа экспертов по правовым аспектам
компьютеризации процедуры МДП****Первая сессия**

Женева, 16–17 ноября 2015 года

Пункта 4 предварительной повестки дня

Правовые аспекты компьютеризации процедуры**МДП: нынешнее состояние****Рассмотрение правовых аспектов компьютеризации
процедуры МДП¹****I. Введение**

1. Группа экспертов приступит к своей работе на основе результатов подготовки и предварительных соображений Рабочей группы по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30) (ECE/TRANS/WP.30/2014/7 и ECE/TRANS/WP.30/2014/13). Кроме того, результаты рассмотрения Группы экспертов по существу вопроса будут полностью объединены с выводами нетехнического характера, сделанными неофициальной специальной группой экспертов по техническим и концептуальным аспектам компьютеризации процедуры МДП (GE.1), которые содержатся в главах 1 и 2 последнего варианта Справочной модели eTIR (ECE/TRANS/WP.30/2011/4/Rev.1), а также с рекомендациями GE.1, утвержденные WP.30 (ECE/TRANS/WP.30/2015/4).

2. В качестве вклада в эту работу секретариат подготовил настоящий справочный документ с обзором пока еще не урегулированных вопросов по существу, которые были отчасти обсуждены Рабочей группой и которые будут рассмотрены Группой экспертов в процессе разработки правовой основы, требуемой для компьютеризации процедуры МДП. Они включают, в частности, вопросы, касающиеся организационных, финансовых и административных аспектов управления международной системой eTIR, а также инкорпорирование правовых концепций, таких как, например, взаимное признание механизмов аутентификации, включен-

¹ На основе проекта протокола и содержащихся в нем положений (ECE/TRANS/WP.30/2014/13).



ние в правовую основу технических документов (Справочная модель eTIR) и связанные с этим вопросы.

II. Справочная информация

3. На своей 137-й сессии Рабочая группа рассмотрела документ ECE/TRANS/WP.30/2014/7, подготовленный секретариатом по просьбе Рабочей группы, высказанной на ее 136-й сессии, и содержащий примеры субстантивных правовых положений, которые позволили бы осуществить компьютеризацию процедуры МДП (eTIR). Эти примеры включают проект поправок к Конвенции МДП, а также, в качестве альтернативы, проект протокола. Несколько делегаций, в том числе делегации Азербайджана, Европейского союза, Ирана (Исламской Республики), Турции и Украины, указали, что они положительно относятся к перспективе дальнейшей разработки дополнительной рамочной правовой основы для Конвенции МДП. Что касается, в частности, административного управления международной системой eTIR, то Европейский союз (ЕС) добавил также, что ЕС и его государства-члены поддерживают выбор того или иного учреждения системы Организации Объединенных Наций или во всяком случае какого-либо независимого публично-правового органа в качестве учреждения, ответственного за административное управление этой международной системой.

4. Для достижения прогресса в деле разработки содержания и структуры рамочной правовой основы eTIR Рабочая группа поручила секретариату подготовить для своей 138-й сессии еще более подробный вариант протокола и предложила заинтересованным сторонам направить свои мнения и материалы по разрабатываемому протоколу в секретариат для обеспечения высокой степени приемлемости формулируемых положений (см. ECE/TRANS/WP.30/274, пункт 19). В соответствии с этой просьбой секретариат подготовил документ ECE/TRANS/WP.30/2014/13, в приложении к которому содержится разработанный вариант соответствующего протокола.

5. Проект протокола содержит примеры положений, касающихся:

- a) области применения;
- b) определений;
- c) концептуальных, функциональных и технических характеристик;
- d) административного управления международной системой eTIR;
- e) взаимного признания механизмов аутентификации;
- f) прочих положений; и
- g) заключительных положений.

III. Неурегулированные субстантивные вопросы

A. Совместимость с национальными правовыми требованиями

6. Функционирование системы, подобной eTIR, не может основываться исключительно на международно-правовом документе. Совершенно очевидно, что в национальных юрисдикциях также должна существовать соответствующая административная и правовая инфраструктура. Например, необходимо обеспечить правовой статус электронных сообщений с точки зрения признания их действительности, исковой силы и допустимости в качестве доказательств в националь-

ной системе правосудия для правильного возложения административной или уголовной ответственности в судебных разбирательствах по делам о мошенничестве, несанкционированном доступе и других связанных с ними правонарушениях. Возможность расследования правонарушений, касающихся eTIR, и осуществления судебного преследования в связи с такими правонарушениями имеет решающее значение для эффективного и действенного функционирования системы eTIR на национальном уровне. Еще одним примером могло бы служить наличие национального законодательства, которое требует предъявления соответствующего бумажного документа. Такое требование могло бы снизить ценность безбумажной электронной системы.

7. В целом строгое согласование национальных законов различных стран для обеспечения юридической состоятельности eTIR не требуется. Вместе с тем правительствам следовало бы настоятельно рекомендовать изучить свои национальные законодательные меры с целью уточнить характер правовых реформ, если таковые понадобятся, которые они могут предпринять с целью дать системе eTIR возможность работать в соответствии со своим национальным законодательством. Группе экспертов было бы также целесообразно собрать как можно больше национальных требований в этом плане, с тем чтобы иметь возможность разработать такую правовую основу eTIR, которая позволяла бы свести до минимума необходимость проведения реформы национального законодательства.

8. Если говорить в более общем плане, то большинство стран, в которых практикуются различные виды электронной торговли, уже ввели те или иные законодательные меры для регламентирования этих вопросов; вместе с тем в ряде других стран может потребоваться проведение дополнительных реформ нормативной базы.

В. Административное управление и финансирование международной системы eTIR

9. Обсуждения в рамках WP.30 показывают, что в настоящее время есть Договаривающиеся стороны, которые хотели бы, чтобы международная система eTIR была размещена в ЕЭК ООН и находилась под ее управлением. В соответствии с этим пожеланием проект протокола в своей статье 5 предусматривает следующее:

«Статья 5

1. Обслуживание международной системы eTIR осуществляет ЕЭК ООН. Под ответственностью Сторон настоящего Протокола секретариат ЕЭК ООН обеспечивает надлежащее функционирование международной системы eTIR и ее укомплектование кадрами.

2. ЕЭК ООН также обеспечивает функционирование службы технической поддержки для оказания помощи странам в подключении их систем ИТ к международной системе eTIR.

3. В соответствии с пунктами 1 и 2 настоящей статьи, за исключением случая, когда международная система eTIR финансируется за счет средств регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, потребности в ресурсах покрываются в соответствии с финансовыми правилами и положениями для внебюджетных средств и проектов Организации Объединенных Наций. Стороны настоящего Протокола устанавливают и утверждают механизм финансирования и бюджет для обеспечения функционирования международной системы eTIR в ЕЭК ООН.»

10. Основным вопросом, подлежащим обсуждению, является, судя по всему, способ финансирования работы системы и удовлетворение ее кадровых потребностей. Проект протокола предусматривает достаточно широкие возможности для принятия решения Договаривающимися сторонами в зависимости от ситуации. В этой связи можно напомнить, что Исполнительный совет МДП (ИСМДП) и секретариат МДП, созданные на основании Конвенции 1975 года, в настоящее время финансируются за счет внебюджетных ресурсов, подлежащих утверждению Административным комитетом МДП (АС.2). Как представляется, в нынешних обстоятельствах маловероятно, что расходы на международную систему eTIR можно покрыть за счет регулярного бюджета. С учетом этого Группа экспертов может, при желании, рассмотреть возможные способы и методы финансирования для их рассмотрения Договаривающимися сторонами. Например, GE.1 предложила финансирование международной системы eTIR с помощью своего рода системы сборов за перевозки МДП (см. ECE/TRANS/WP.30/2015/4, пункт 35 с) ii)). Группа экспертов может также, при желании, выяснить, будет ли предложенное положение проекта протокола достаточным, или его необходимо изменить.

С. Рассмотрение вопроса конфиденциальности

11. Конфиденциальность означает «обеспечение доступа к информации для тех, кто на это уполномочен». Способы, которыми различные страны решают вопросы трансграничной защиты данных, отличаются большим разнообразием, и с учетом нескольких исключений международное законодательство, регламентирующее конфиденциальность данных, в большинстве случаев носит фрагментарный характер и ограничивается в значительной мере двусторонними соглашениями. Краткий обзор международных стандартов в этой области выявляет следующие четыре основные принципы:

- a) данные должны быть получены законным и добросовестным образом;
- b) данные должны быть получены и использоваться с согласия субъекта данных;
- c) хранение данных должно соответствовать целям, в которых они должны использоваться;
- d) данные должны быть защищены с помощью разумных средств защиты от таких рисков, как утрата и неразрешенный доступ, уничтожение, неразрешенное использование, изменение и разглашение.

12. В случае международной системы eTIR следует прежде всего иметь в виду, что она будет получать, передавать и хранить электронную информацию, которая в иных обстоятельствах и в любом случае была бы доступна в бумажном формате. Различие будет заключаться в том, что электронная среда может в принципе создавать повышенный уровень риска злоупотребления или утраты, а также дополнительный риск, например, взлома. Вместе с тем международная система eTIR была спроектирована таким образом, чтобы электронная информация передавалась в каждую таможню по соответствующему маршруту через централизованную международную систему eTIR. Это освобождает от требования заключать двусторонние трансграничные соглашения о передаче данных и возлагает бремя ответственности на международную систему eTIR, которая должна быть в состоянии обеспечивать требуемые средства защиты и гарантировать хранящиеся в ней данные от неразрешенного доступа, использования, распространения или утраты. Такие средства защиты описаны в Справочной модели eTIR, а требова-

ние, касающееся безопасного обмена информацией, содержится в статье 2 проекта протокола:

«Статья 2, пункт 2

Термин "международная система eTIR" означает информационно-коммуникационную технологическую (ИКТ) систему, разработанную для обмена электронной информацией между сторонами, участвующими в процедуре eTIR. Она позволяет таможенным органам осуществлять управление данными о гарантиях и обеспечивает безопасный обмен между национальными таможенными системами информацией, касающейся международной транзитной перевозки грузов, транспортных средств и/или контейнеров в соответствии с положениями Конвенции МДП 1975 года.»

13. В настоящее время проект протокола также предусматривает примеры положений, которые охватывают хранение данных и условия, в которых можно использовать хранящиеся данные для иных целей:

«Статья 6

1. Данные, относящиеся к перевозкам МДП, которые осуществляются в соответствии с процедурой eTIR и для которых было получено свидетельство о прекращении операции без нарушений, хранятся в международной системе eTIR в течение трех лет.

2. Данные, относящиеся к перевозкам МДП, которые осуществляются в соответствии с процедурой eTIR и для которых свидетельство о прекращении операции было получено противозаконным или обманным образом либо прекращение операции не имело места, в результате чего было предъявлено требование об уплате ввозных или вывозных пошлин и налогов, хранятся в международной системе eTIR в течение пяти лет после уведомления ЕЭК ООН о погашении этого требования.

Статья 7

1. Все данные, хранящиеся в международной системе eTIR, могут использоваться ЕЭК ООН от имени компетентных органов настоящего Протокола в целях получения агрегированных статистических данных.

2. Стороны, участвующие в перевозке МДП, которая осуществляется в соответствии с процедурой eTIR и которая становится предметом административного или судебного разбирательства в связи с платежным обязательством непосредственно ответственного лица или лиц или гарантийной цепи, могут обратиться к ЕЭК ООН с запросом о предоставлении информации, хранящейся в международной системе eTIR и имеющей отношение к являющемуся предметом спора требованию об оплате, для целей проверки. Эта информация может быть использована в качестве доказательства в национальных административных или судебных разбирательствах.

3. В случаях, не относящихся к указанным в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, распространение или раскрытие информации, хранящейся в международной системе eTIR, запрещается.»

14. В соответствии со Справочной моделью eTIR международная система eTIR предназначена для обеспечения безопасного обмена информацией, необходимой для оформления перевозок МДП в электронном виде. Справочная модель eTIR также включает в себя сложную резервную процедуру. Однако на момент разработки Протокола включение в его текст информации о процедурах обеспечения безопасности и резервных процедурах не было сочтено необходимым, поскольку эти элементы относятся к технической стороне международной системы eTIR.

15. Что касается согласия, то Группе экспертов предлагается рассмотреть этот вопрос более подробно и оценить более конкретно следующие моменты:

а) может ли оказаться необходимым уточнить, что после ратификации протокола каждая Договаривающаяся сторона соглашается, от имени своих операторов и таможенных органов, на передачу информации из таможенного места отправления через международную систему eTIR в таможню, расположенную вдоль маршрута;

б) может ли быть дано такое согласие, в качестве варианта, каждому оператору в индивидуальном порядке, когда он «загружает» информацию в систему до отправления; и

в) будет ли присоединение к протоколу предполагать молчаливое признание функциональных характеристик, которые, в принципе, предполагают в обязательном порядке электронную передачу информации через международную систему eTIR.

16. Каждый вариант может в значительной мере зависеть от национального законодательства и оценки его практичности Договаривающимися сторонами.

D. Идентификация держателя и проверка целостности сообщений, касающихся электронного обмена данными

17. Внутреннее законодательство, придающее электронным сообщениям юридическую силу, также выполняет различные функции обеспечения безопасности. Например, необходимо обеспечить возможность проверки первоначального сообщения, поступающего в международную систему eTIR, на предмет подлинности отправителя и целостности сообщения. Это можно сделать за счет электронной подписи или другой системы удостоверения подлинности, например, посредством различных методов, используемых в электронных банковских системах.

18. Электронные подписи уже широко используются и являются объектом регулирования в подавляющем большинстве стран. Вместе с тем проблемы возникают в связи с применением электронной подписи в контексте трансграничного взаимодействия, поскольку сертифицирующие органы одной страны зачастую не признаются другой страной. Разумеется, такие подписи национальными судами в качестве доказательства не признаются, что может быть существенным недостатком международной системы eTIR. По аналогии с взаимным признанием контроля на основании Конвенции МДП международная система eTIR строится на принципе взаимного признания удостоверений подлинности, а также на наличии защищенной сети обмена информацией между таможенными органами. Таким образом, нет необходимости в обеспечении того, чтобы электронные подписи или любые другие средства удостоверения подлинности, используемые в одной стране, признавались в других странах. После поступления информации в защищенную сеть обмена данными между таможенными органами она будет считаться надежной.

19. GE.1 не достигла согласия по созданию стандартного механизма аутентификации (например, путем учреждения соответствующего сертификационного органа eTIR или посредством обеспечения возможности передачи информации между существующими национальными сертификационными органами). По этой причине в Справочной модели eTIR предусматривается, что, поскольку сообщения между ИТ-системами таможенных органов и международными системами eTIR будут защищены (в том числе целостность), аутентификация держателя, которая осуществляется страной, получающей электронные данные от держателя,

должна признаваться другими странами, причастными к данной перевозке, и что эта информация будет считаться как представленная ими. Таким образом, проект протокола предусматривает простое положение о взаимном признании:

«Статья 8

Стороны настоящего Протокола признают результаты аутентификации держателя книжки МДП, выполненной компетентными органами страны, которым направляется предварительная информация о грузе.».

20. Группе экспертов предлагается проанализировать вопрос аутентификации и установить, будет ли достаточным в этих целях положение о взаимном признании.

Е. Правовой статус Справочной модели eTIR и процедура внесения поправок

21. Справочная модель eTIR обладает функциональными и техническими характеристиками международной системы eTIR и, в качестве таковой, ей необходимо придать юридическую силу в качестве неотъемлемой части правовой основы eTIR. Вместе с тем, с учетом того факта, что по своему характеру она представляет собой объемный и технический документ, следует подумать о том, каким наиболее эффективным образом ее можно было бы включить в протокол. Секретариат предлагает в проекте протокола придать Справочной модели eTIR юридический статус путем отсылки, но оставить его в качестве отдельного документа с отдельной процедурой внесения поправок. Это было сочтено необходимым для того, чтобы иметь быстрый и эффективный способ производить необходимые обновления и корректировки технических характеристик, обусловленные быстрым развитием технологий. В этом смысле в качестве полезного руководства можно было бы использовать модель таможенного кодекса ЕС и его положения об осуществлении. Нынешний вариант этих положений изложен следующим образом:

«Статья 3

Концептуальные, функциональные и технические характеристики процедуры eTIR определены в Справочной модели eTIR.

Статья 4

Процедура изменения или одобрения характеристик, содержащихся в Справочной модели eTIR, утверждается Сторонами настоящего Протокола.».

22. Группе экспертов предлагается строить свою работу на основе статьи 4 и разработать более детальную процедуру внесения поправок. В качестве основы для упрощенной процедуры внесения поправок, т.е. процедуры, предусматривающей большее число возражений, необходимое для того, чтобы заблокировать вступление в силу, или процедуры молчаливого согласия, можно было бы использовать модель внесения поправок в приложения к Конвенции МДП 1975 года. С другой стороны, если вопрос, касающийся упрощенной формулы внесения поправок, можно решить на основе нескольких международных примеров, то основной вопрос, как представляется, состоит в выявлении подходящих специалистов в области этой технологии, которые могут определить необходимость внесения поправок. В этом плане может оказаться целесообразным рассмотреть возможность создания, по примеру ЕС, специального органа в составе технических экспертов, которые будут проводить периодические совещания, делать обзоры и предлагать технические поправки.

Е. Административная структура протокола

23. Протокол находится в ведении его Договаривающихся сторон, как это требуется нормами и принципами международного права. Вместе с тем было бы разумно предположить, что все Договаривающиеся стороны Конвенции МДП, даже те, которые не сразу станут договаривающимися сторонами протокола, могут интересоваться его статусом и функционированием в расчете на возможность присоединения к нему на более поздней стадии. В этом смысле было бы целесообразно предусмотреть, что протокол будет обсуждаться на уровне WP.30 наряду с Конвенцией 1975 года. Включать в протокол ссылку на WP.30 в этом случае нет необходимости.

24. Протокол будет отдельным правовым документом, в котором все Договаривающиеся стороны МДП будут принимать участие с самого начала. С другой стороны, учитывая прямую связь между этими двумя документами, создавать новый административный комитет было бы нецелесообразно. Поскольку обсуждения будут проводиться в рамках WP.30, решения будут приниматься этой Группой договаривающимися сторонами протокола.

25. В свете вышеизложенного Группе экспертов предлагается проанализировать упомянутые выше вопросы и установить, следует ли включать положения, предусматривающие создание административной структуры протокола.

Г. Положения Конвенции МДП 1975 года, которые могут быть затронуты

26. Пункт 2 статьи 1 проекта протокола гласит следующее:

«Положения настоящего Протокола применяются без ущерба для применимых положений, содержащихся в Конвенции МДП 1975 года.»

27. Согласно протоколу, эти положения относятся к применению положений Конвенции МДП в соответствии с принципом *mutatis mutandis*. Этот термин означает «применение с учетом внесения необходимых изменений, которые не сказываются на сути основного вопроса». Это в свою очередь означает, что, например, в том случае, когда упоминается бумажная книжка, ее следует понимать в эквивалентном контексте eTIR, т.е. информация, содержащаяся в бумажной книжке, которая передана с помощью электронных средств в соответствии с процедурой, установленной протоколом. На данный момент никакого противоречия или конфликта между этими двумя инструментами, судя по всему, не существует. Сочетание проекта положений протокола и применение Конвенции МДП в соответствии с принципом *mutatis mutandis*, как представляется, формирует в целом согласованный свод правил. Это отнюдь не означает, что это никак не скажется на положениях, однако это можно будет определить в процессе дальнейшей разработки правовой основы eTIR и сверки новых положений и положений Конвенции МДП.

28. Группе экспертов предлагается постоянно отслеживать связь между новыми разработанными положениями и Конвенцией МДП.

Н. Сотрудничество с другими организациями

29. Группе экспертов предлагается рассмотреть, какие другие организации могут быть в состоянии внести существенный вклад в ее работу, и дать указания секретариату направить им постоянное приглашение на ее сессии или приглашать их на конкретные сессии.

IV. Рассмотрение Группой экспертов

30. Группа экспертов может, при желании, дать указания секретариату включить эти вопросы или их соответствующую выборку в качестве отдельных пунктов повестки дня следующей сессии, с тем чтобы дать возможность провести тщательное и углубленное обсуждение и разработать соответствующие правовые положения.
