


Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

**Рабочая группа по таможенным вопросам,
связанным с транспортом**

 Группа экспертов по правовым аспектам
компьютеризации процедуры МДП

Третья сессия

Женева, 12 и 13 декабря 2016 года

**Доклад Группы экспертов по правовым аспектам
компьютеризации процедуры МДП о работе
ее третьей сессии**
Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Участники.....	1	2
II. Утверждение повестки дня (пункт 1 повестки дня)	2	2
III. Вступительное заявление	3	2
IV. Совместимость правовой основы eTIR с национальными правовыми требованиями (пункт 2 повестки дня)	4–5	2
V. Финансирование международной системы eTIR (пункт 3 повестки дня)	6–11	3
VI. Административное управление международной системой eTIR (пункт 4 повестки дня)	12	4
VII. Рассмотрение вопроса о конфиденциальности данных (пункт 5 повестки дня)	13	4
VIII. Идентификация держателя и проверка целостности электронных сообщений для обмена данными (пункт 6 повестки дня).....	14–20	4
IX. Правовой статус Справочной модели eTIR и процедура внесения поправок (пункт 7 повестки дня)	21–23	6
X. Формат и административная структура нормативно-правовых рамоч eTIR (пункт 8 повестки дня).....	24–30	7
XI. Положения Конвенции МДП, которые могут быть затронуты в результате введения системы eTIR (пункт 9 повестки дня)	31	8
XII. Прочие вопросы (пункт 10 повестки дня)	32	8
XIII. Сроки проведения следующей сессии (пункт 11 повестки дня)	33	9

GE.17-00905 (R) 270317 270317



* 1 7 0 0 9 0 5 *



I. Участники

1. Группа экспертов (GE.2) провела свою третью сессию 12 и 13 декабря 2016 года в Женеве. В работе сессии приняли участие представители следующих стран: Венгрии, Италии, Польши, Российской Федерации, Турции, Финляндии, Франции и Швейцарии. В соответствии с пунктом 11 Положения о круге ведения ЕЭК в качестве наблюдателей присутствовали представители Камеруна. Присутствовали также представители Европейской комиссии (ЕК). Была представлена следующая неправительственная организация: Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ).

II. Утверждение повестки дня (пункт 1 повестки дня)

Документация: ECE/TRANS/WP.30/GE.2/5

2. GE.2 утвердила предварительную повестку дня, подготовленную секретариатом (ECE/TRANS/WP.30/GE.2/5), включив в нее неофициальный документ № 2 (2016 год), распространенный вместо документа ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/3/Rev.1 в рамках пункта 6, неофициальный документ № 3 (2016 год), представленный Российской Федерацией в рамках пункта 5 и распространенный вместо документа ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/10, и неофициальный документ № 4 (2016 год), представленный Неофициальной специальной группой экспертов по концептуальным и техническим аспектам компьютеризации процедуры МДП (GE.1) в рамках пункта 10 и касающийся предложения по поправкам к Справочной модели eTIR, внесенного ЕК. После утверждения повестки дня Группа решила в первоочередном порядке заняться пунктами 2, 3, 6, 7 и 8.

III. Вступительное заявление

3. В своем вступительном заявлении руководитель Секции по облегчению перевозок и экономике Отдела устойчивого транспорта г-н Миодраг Песут приветствовал все делегации, участвующие в работе третьей сессии GE.2, особо отметил важное значение дискуссии, проходящей в рамках GE.2, для будущего системы МДП и настоятельно призвал GE.2 достичь согласия по конкретному предложению о правовой основе eTIR с учетом оставшегося времени, в течение которого действует мандат. В этой связи он пожелал GE.2 провести результативное и успешное совещание.

IV. Совместимость правовой основы eTIR с национальными правовыми требованиями (пункт 2 повестки дня)

Документация: неофициальный документ № 1 (2016 год)

4. GE.2 одобрила предварительные результаты исследования, в рамках которого производился сбор информации о а) требованиях относительно аутентификации отправителя электронной информации, а также используемых методов; б) использовании, в частности, электронных подписей; и с) правовом статусе/действительности электронных сообщений (включая сообщения, аутентифицированные при помощи электронных подписей) во внутренних юрисдикциях, в частности, например, об их приемлемости в качестве доказательства в национальном судебном производстве. Группа отметила, что в тридцати трех Договаривающихся сторонах, ответивших на вопросы обследования, вся информация, представляемая в электронном виде, подлежит аутентификации, однако используемые в странах средства и методы различаются. Один из предварительных выводов, сделанных с учетом этих результатов, состоит в том, что задействование такого единого эффективного/признанного на международном

уровне механизма, как электронная подпись инфраструктуры открытых ключей (ИОК) в системе eTIR было бы сопряжено со слишком большими сложностями как в техническом, так и в правовом отношении; этим, по всей видимости, подтверждается правильность рекомендации GE.1 о том, чтобы аутентификация производилась компетентными национальными органами. Секретариат также отметил, что представленные ответы различаются даже в случае групп стран с аналогичным законодательством (например, входящих в Европейский союз (ЕС)). Представитель ЕК разъяснил, что это может быть связано с нынешним переходным периодом, предусмотренным для оказания содействия в реализации новой законодательной базы.

5. С другой стороны, GE.2 сочла, что ответы стоит рассмотреть по отдельности, а не вместе и что результаты будут иметь более представительный характер, если на вопросы ответит большее число Договаривающихся сторон, не входящих в ЕК и не имеющих отношения к новой компьютеризированной системе транзита (НКСТ). В заключение GE.2 поручила секретариату направить соответствующие напоминания Договаривающимся сторонам, которые пока не ответили на вопросы обследования, а также пересмотреть документ к следующей сессии, указав более подробную информацию по отдельным ответам.

V. Финансирование международной системы eTIR (пункт 3 повестки дня)

Документация: ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/7

6. С учетом выводов, сделанных GE.2 на предыдущей сессии, а именно о том, что способ финансирования международной системы eTIR (речь идет о первоначальных затратах и расходах на модернизацию и техническое обслуживание) следует определить в приоритетном порядке с учетом информации, имеющейся в контексте анализа затрат–выгод (АЗВ) по проекту eTIR, GE.2 одобрила документ ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/7, в котором обозначены возможности финансирования.

7. Во-первых, ряд участников, в том числе от МСАТ, выразили мнение о том, что числовые данные, содержащиеся в АЗВ, являются либо устаревшими, либо заниженными и что в АЗВ не учтено уменьшение числа выдаваемых книжек МДП, которое произошло за последние годы. Таким образом, они поставили вопрос о том, а не следует ли вновь произвести оценку этих расходов на основе нового анализа. Другие же участники сочли, что, хотя в принципе числовые значения и могут нуждаться в пересчете, важнее выявить подходящий механизм финансирования, чем терять время на оценку точных цифр.

8. В ответ на вопрос делегации от ЕК секретариат уточнил, что Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) едва ли покроет затраты, связанные с разработкой и размещением международной системы eTIR, так как а) эта деятельность не предусмотрена в регулярном бюджете ЕЭК ООН, утвержденном Генеральной Ассамблеей и Пятым комитетом в контексте финансовых и бюджетных планов, и б) в последние годы наблюдается склонность/тенденция к последовательному сокращению бюджета ЕЭК ООН.

9. Со ссылкой на различные механизмы финансирования, обозначенные в документе ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/7, объединения и МСАТ выразили опасения в связи с тем, что средства могут быть мобилизованы путем взимания сбора за перевозку, так как, по их мнению, это возложит тяжелое бремя на транспортную промышленность. В частности, МСАТ выразил мнение о том, что следует учитывать значительные капиталовложения транспортной промышленности в компьютеризацию процедуры МДП за последние годы на основе разработки структур, связанных с национальными таможенными системами. Поэтому, по мнению МСАТ, следует задействовать финансовые инвестиции частного сектора, пользуясь существующими инструментами ИТ. Кроме того,

как заявил МСАТ, важно помнить о том, что система eTIR неотделима от компьютеризации таможенных процедур, а это значит, что не одни лишь транспортные операторы должны платить (второй раз) за систему, предназначенную в первую очередь для таможенного использования.

10. Другие представители указали, что в конечном счете эти расходы будут покрыты конечными потребителями перевезенной продукции и что рассматриваемые суммы лишь незначительно повлияют на цену на эту продукцию. Кроме того, именно эти потребители – путем уплаты налогов – компенсируют затраты на систему, если финансирование будет обеспечиваться правительствами, при условии, что эти затраты не будут разделены среди всех Договаривающихся сторон МДП, включая скорее тех из них, которые (пока) не пользуются системой, а не тех, которые извлекают выгоду главным образом из МДП. В свете этих соображений GE.2 сочла, что априори данный механизм исключать не следует и что есть смысл провести дальнейшее обсуждение.

11. GE.2 напомнила о совместном заявлении о компьютеризации процедуры МДП, принятом АС.2 в июне 2015 года, подчеркнув, что компьютеризация является общей целью и что следует как можно скорее принять решения для реализации данного проекта и обеспечения того, чтобы все Договаривающиеся стороны МДП в разумные сроки осуществили необходимые капиталовложения и внесли коррективы для полной компьютеризации процедуры МДП. В этой связи GE.2 поручила секретариату представить документ ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/7 WP.30 и АС.2, просила Председателя включить ссылку на этот вопрос в его устном сообщении WP.30 на ее следующей сессии и сочла, что его следует довести до сведения также Комитета по внутреннему транспорту (КВТ). Секретариат сообщил GE.2, что в повестке дня КВТ предусмотрено рассмотрение этого вопроса и что он отражен также в документе с резюме по аспектам пересечения границ, предназначенном для рассмотрения на следующей сессии КВТ.

VI. Административное управление международной системой eTIR (пункт 4 повестки дня)

12. Из-за нехватки времени этот пункт не обсуждался.

VII. Рассмотрение вопроса о конфиденциальности данных (пункт 5 повестки дня)

Документация: неофициальный документ № 3 WP.30/GE.2 (2016 год)

13. Из-за нехватки времени этот пункт не обсуждался.

VIII. Идентификация держателя и проверка целостности электронных сообщений для обмена данными (пункт 6 повестки дня)

Документация: неофициальный документ № 2 WP.30/GE.2 (2016 год)

14. GE.2 одобрила неофициальный документ № 2 WP.30/GE.2 (2016 год), касающийся различных механизмов направления предварительной информации о грузе и проектов соответствующих положений. В своей презентации секретариат обратил внимание на один из дополнительных элементов, а именно на то обстоятельство, что стандартные сообщения, предусматриваемые Справочной моделью, в настоящее время не включают данные относительно безопасности и надежности, которые в различных странах пока различаются. Секретариат также сослался на прошлую сессию GE.1, на которой была подтверждена ее рекомендация о принципе взаимного признания аутентификации отправителя элек-

тронной информации, проведенной в стране отправления, с учетом того, что международная система eTIR предусматривает безопасный обмен данными между таможенными администрациями.

15. Со ссылкой на механизмы аутентификации делегация Российской Федерации высказала замечание в отношении недавнего регионального рамочного соглашения о безбумажной торговле, заключенного в рамках Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана Организации Объединенных Наций (ЭСКАТО ООН) и предусматривающего использование доверенных третьих сторон. Секретариат уточнил, что вариант использования доверенных третьих сторон в принципе рассматривается GE.1, однако из-за отсутствия успешного примера его практической реализации было решено, что он недостаточно апробирован и проверен для применения в системе eTIR. В то же время делегации Российской Федерации было предложено представить дальнейшую информацию по этому вопросу, в частности посредством передачи соответствующего документа и проведения подробной презентации на следующих сессиях GE.2 и GE.1 (16–17 и 18–19 мая 2017 года).

16. В связи с вопросом о механизмах направления предварительной информации о грузе различные делегации усомнились в практической возможности использования таможен страны постоянного местопребывания. Секретариат уточнил, что такой механизм остается факультативным для применения странами и будет использоваться только в тех случаях, когда таможенная система страны постоянного местопребывания даст разрешение на это. Делегация Турции сочла, что учет возможности передачи информации стране постоянного местопребывания, которую должна признать страна отправления, подразумевает введение «нового» элемента, который пока не предписан в Конвенции МДП. Кроме того, делегация Турции признала, что в рамках всех предусматриваемых методов аутентификация на самом деле может быть признана только в том случае, если в правовых положениях будет указано, что информация в любом случае поступает в таможенную отправления через безопасную международную систему eTIR. Делегация ЕК изложила аналогичное замечание и предложила, во-первых, исключить подпункты а) и с) в пункте 2 проекта статьи о механизмах аутентификации и, во-вторых, ввести обязательное требование о признании аутентификации, производимой через международную систему eTIR (посредством замены слова «может» на «должна»). Было отмечено, что передача информации через третьи стороны (подпункт с)), например TIR-EPD, производится во многих Договаривающихся сторонах МДП и что устранение такой возможности в большинстве случаев затруднит представление предварительной информации о грузе (ПИГ) держателями.

17. Сославшись на различие требований в отношении охраны и безопасности данных, некоторые делегации выразили мнение о том, что эти данные можно было бы передавать отдельно и что это едва ли затруднит компьютеризацию процедуры МДП. В этой связи секретариат напомнил, что дополнительные несогласованные требования о безопасной передаче данных о безопасности и надежности при помощи электронных средств на маршруте поставили бы под угрозу все усилия, предпринимаемые для обеспечения того, чтобы держатели представляли свои данные только один раз стране отправления и чтобы в их распоряжении имелись различные механизмы для этого.

18. К числу других значительных аспектов дискуссии относится вопрос о том, в какой степени национальные компетентные органы располагают – в рамках правовых положений eTIR – свободой действий для определения механизмов, при помощи которых можно передавать ПИГ, ибо нынешняя формулировка этих положений, по-видимому, подразумевает, что право выбора закрепляется полностью за операторами, а это обязывает таможенные органы признавать все четыре механизма. Этот элемент был затронут, в частности, в связи с возможностью использовать услуги, предоставляемые третьими сторонами, например системой TIR-EPD, обеспечиваемой МСАТ. Делегация Польши в этой связи привела пример TIR-EPD, указав, что в этом случае данные сейчас принимают-

ся на основе договора, согласно которому таможенные органы признают электронную подпись МСАТ, отвечающего за аутентификацию отправителя информации. В то же время бумажная книжка МДП подписывается вручную заявителем. По мнению делегации Польши, в рамках eTIR может быть предъявлено требование о том, чтобы электронные декларации подписывались электронным образом (электронные книжки МДП) самими же заявителями, и это скорее всего отразится на использовании механизма TIR-EPD.

19. В этой связи делегация ЕК предложила ограничить соответствующие положения, отметив, что ПИГ а) надлежит представлять в электронном формате и b) надлежит аутентифицировать, и предложила, таким образом, отнести нынешние методы аутентификации к компетенции национальных компетентных органов. Одновременно в какой-либо пояснительной записке или комментарии можно было бы дать дальнейшие указания, отметив, что каждая из Договаривающихся сторон принимает решение о том, какие механизмы представления информации могут быть приемлемыми, и выбирает эти механизмы. В свою очередь делегация Турции сочла, что необходимо указывать способ аутентификации в правовом режиме для обеспечения последовательности и – в этой связи – перевозок eTIR в Договаривающиеся стороны и из них.

20. После дискуссии по существу GE.2 решила поручить секретариату пересмотреть формулировки с учетом итогов обсуждения и замечаний в рамках этого пункта повестки дня.

IX. Правовой статус Справочной модели eTIR и процедура внесения поправок (пункт 7 повестки дня)

Документация: ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/8

21. GE.2 рассмотрела многоуровневые процедуры внесения поправок и классификацию поправок, представленные в документе ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/8. Был изложен ряд замечаний, в частности о том, что иногда поправки к основному правовому режиму могут существенно влиять на концептуальные, функциональные и технические характеристики, которые в этом случае могут требовать корректировки, а также о том, что какая-либо техническая поправка в свою очередь может повлиять на основной правовой режим. Секретариат подтвердил, что в обоих случаях речь идет о взаимосвязанности уровней поправок.

22. Сославшись на формат приложения и возможности использования примера либо Стамбульской конвенции, либо Киотской конвенции, некоторые делегации выразили мнение о том, что в целом процедура должна быть инклюзивной и должна позволять всем Договаривающимся сторонам принять участие в дискуссии и в разумные сроки перейти к использованию электронной процедуры. По данному аспекту делегация ЕК особо отметила, что со временем процедура МДП должна стать исключительно электронной и что должно быть четкое понимание этой цели.

23. В целом GE.2 прежде всего согласилась с принципами процедуры внесения поправок, изложенной в документе ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/8, однако решила рассмотреть его более подробно в ходе дискуссии в рамках пункта 8, т.е. в более широком контексте проекта правовой основы (с дополнительными соображениями по процедуре внесения поправок можно ознакомиться в пункте 27).

Х. Формат и административная структура нормативно-правовых рамок eTIR (пункт 8 повестки дня)

Документация: ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/9

24. GE.2 начала рассмотрение этого вопроса с общей дискуссии по возможному формату правовой основы eTIR. В качестве отправной точки Группа напомнила о своем предыдущем обсуждении достоинств либо факультативного приложения к Конвенции МДП 1975 года, либо дополнительного протокола к Конвенции МДП 1975 года. GE.2 также отметила, что продолжение дискуссии по двум возможным параллельным форматам крайне затруднит своевременную реализацию мандата, так как это свелось бы к тщательному рассмотрению слишком многочисленных нерешенных вопросов с учетом числа оставшихся сессий. В этой связи секретариат отметил, что, хотя ряд обсуждаемых вопросов и не относятся к конкретному формату, сколь-либо значительный прогресс будет зависеть от способности GE.2 сосредоточить свои усилия на разработке единого согласованного свода положений, учитывающих также аспекты конкретного формата. Делегация Турции заявила, что для ее страны первоочередное значение имеет скорейшая реализация eTIR. По существу, хотя делегация Турции и сочла, что этой цели лучше всего было бы добиться в формате дополнительного протокола, формат факультативного приложения, возможно, также приемлем.

25. Делегация МСАТ выразила опасения в связи с рисками, связанными с вероятностью воспрепятствовать вступлению в силу соответствующей поправки о введении приложения 11 и, следовательно, указала, что формат протокола является более предпочтительным. В то же время МСАТ в интересах ускорения компьютеризации внес предложение о включении в основной текст Конвенции МДП одиночного и обобщенного положения, по примеру e-ATA, – которое обеспечивало бы временный/переходный правовой режим в ожидании разработки приложения или протокола. В ответ на это предложение делегация Турции уточнила свою позицию, которая состоит в том, что долгосрочную перспективу eTIR следует поддержать надлежащим правовым режимом. Секретариат разъяснил, что риск, связанный с одним единственным возражением, существует и в случае предложения об одиночной статье, внесенного МСАТ. В заключение GE.2 отдала предпочтение формату факультативного приложения, сославшись также на выявленные преимущества, обозначенные в докладе о работе предыдущей сессии, и решила сосредоточить свою деятельность на формате факультативного приложения.

26. В соответствии с этим решением GE.2 перешла к подробному рассмотрению проекта приложения и соответствующих поправок к основному тексту Конвенции МДП, разработанных в приложении II в документе ECE/TRANS/WP.30/GE.2/2016/9. В контексте факультативного приложения Группа, среди прочего, рассмотрела преимущества и недостатки так называемых вариантов «опт-аут» и «опт-ин». В случае первого варианта факультативный протокол применялся бы автоматически, если Договаривающиеся стороны не предпринимают конкретных действий для выражения оговорки относительно исключения возможности его применения на их территории; в случае же второго варианта факультативный протокол применялся бы только тогда, когда Договаривающиеся стороны предпринимают конкретные действия для заявления о его признании. Каждый из вариантов подразумевает различные виды поправок к Конвенции МДП. После дискуссии по существу GE.2 отдала предпочтение варианту «опт-аут» на основе оговорки и поручила секретариату подготовить надлежащие положения для рассмотрения на следующей сессии.

27. Другой вопрос – это необходимость включения ссылки на приложение 11 в содержащиеся в Конвенции МДП определения. GE.2 сочла, что необходимости изменять существующие положения нет, однако, с другой стороны, следует лишь отразить определение процедуры eTIR в статье 1 Конвенции МДП. В то

же время Группа согласилась с предложением о том, чтобы все же просить секретариат еще раз рассмотреть весь текст Конвенции, с тем чтобы независимо от понимания положений с необходимыми изменениями выяснить, имеются ли все же какие-либо статьи, которые нуждаются в поправках.

28. Что касается процедуры внесения поправок, то GE.2 напомнила о своей предыдущей дискуссии по пункту 7 повестки дня и вновь указала ее аспекты. В частности, были затронуты вопросы о том, а) каковы практические последствия реализации правового статуса Справочной модели eTIR (т.е. речь идет о том, будет ли она прилагаться к правовому режиму, как она будет реализовываться и управляться с учетом ее объема и сложности); б) должна ли она быть передана депозитарию в рамках вступления в силу правового режима в целом; с) не предпочтительнее ли было бы – с учетом вышеизложенного – возложить задачу полного управления Справочной моделью на орган специальной компетенции вне правового режима. В этой связи делегация Турции выразила мнение о том, что в интересах обеспечения согласованной реализации Справочной модели ей необходимо придать законную силу. В качестве одного из дополнительных элементов более реального подхода в контексте автоматических технических изменений на основе, в частности, опыта НКТС было предложено предусмотреть переходные периоды для внесения необходимых технических корректировок. В свете вышеизложенных замечаний GE.2 поручила секретариату надлежащим образом пересмотреть к следующей сессии формулировки этих аспектов.

29. Группа также обсудила предполагаемые положения, касающиеся резервной процедуры. Секретариат сослался на процедуры, описанные в Справочной модели, и внес предложение о том, чтобы соответствующее правовое положение включало уже предусмотренные в настоящее время два механизма, а именно использование а) резервной системы, доступной через веб-интерфейс, или б) сопроводительного документа, над которым работает в настоящее время GE.1. С учетом этой информации GE.2 поручила секретариату разработать соответствующее правовое положение для рассмотрения на следующей сессии.

30. GE.2 также обсудила проект статей 5–11 и дала подробные указания относительно элементов, нуждающихся в уточнении, корректировке, дальнейшей доработке либо упрощении, поручив секретариату отразить эти замечания в пересмотренном проекте статей для дальнейшего обсуждения на следующей сессии. Исходя из соображений эффективности и удобства, GE.2 согласилась с предложением секретариата подготовить к следующей сессии новый сводный проект приложения с учетом всех результатов дискуссии и замечаний, изложенных в ходе третьей сессии.

XI. Положения Конвенции МДП, которые могут быть затронуты в результате введения системы eTIR (пункт 9 повестки дня)

31. Из-за нехватки времени этот пункт не обсуждался.

XII. Прочие вопросы (пункт 10 повестки дня)

32. Из-за нехватки времени этот пункт не обсуждался.

XIII. Сроки проведения следующей сессии (пункт 11 повестки дня)

33. Группа экспертов решила провести свою четвертую сессию 16 и 17 мая 2017 года и приняла к сведению, что GE.1 проведет свою двадцать шестую сессию 18 и 19 мая 2017 года.
