



---

## **Европейская экономическая комиссия**

### **Комитет по внутреннему транспорту**

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

##### **134-я сессия**

Женева, 11–14 июня 2013 года

Пункт 8 b) i) предварительной повестки дня

**Таможенная конвенция о международной перевозке  
грузов с применением книжки МДП**

**(Конвенция МДП 1975 года) – Пересмотр Конвенции:**

**Подготовка этапа III процесса пересмотра МДП**

## **Юридические аспекты компьютеризации процедуры МДП**

### **Записка секретариата\***

#### **I. Мандат**

1. На сессии в феврале 2013 года Комитет по внутреннему транспорту (КВТ) поддержал просьбу о продолжении проекта eTIR и продлении мандата Группы экспертов по техническим и концептуальным аспектам компьютеризации процедуры МДП (GE.1) на 2013 год и настоятельно призвал Рабочую группу по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30), в частности, незамедлительно приступить к работе над юридическими аспектами компьютеризации процедуры МДП. Эта просьба отражает мнение WP.30, высказанное на 133-й сессии, относительно того, чтобы WP.30 дополнила деятельность GE.1, занявшись рассмотрением юридических и стратегических аспектов eTIR (ECE/TRANS/WP.30/266, пункт 24).

2. Кроме того, облегчение компьютеризации процедуры МДП и, в частности, активное содействие разработке требуемых правовых поправок к Конвенции МДП входят в число приоритетных задач программы работы Исполнительного совета МДП (ИСМДП) на 2013–2014 годы.

---

\* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду ограниченности ресурсов.

3. С учетом задач КВТ, ИСМДП и WP.30 секретариат подготовил настоящую первоначальную оценку различных вариантов введения юридических положений, необходимых для полной компьютеризации системы МДП.

## **II. Справочная информация**

4. Международная система eTIR имеет целью обеспечить безопасный обмен данными, касающимися международного транзита грузов, транспортных средств или контейнеров, между национальными таможенными системами в соответствии с положениями Конвенции МДП и дать возможность таможенным органам управлять данными о гарантиях, выданных гарантийными цепями держателям, уполномоченным пользоваться системой МДП. В дополнение к замене нынешних международных функций бумажной книжки МДП (т.е. доказательство наличия международной гарантии и обмен информацией между таможенными администрациями) внедрение международной системы eTIR принесет дополнительные преимущества для таможенных администраций, транспортных операторов и участников гарантийной цепи. Эти преимущества включают, в частности, наличие предварительной информации о грузе, позволяющей проводить оценку рисков до прибытия груза, и обмен информацией между таможенными службами в безопасных условиях, что позволит предотвратить представление отличных друг от друга таможенных деклараций в процессе перевозки в режиме МДП.

5. В результате недавнего завершения анализа затрат–выгод (АЗВ) eTIR сложились условия для того, чтобы сместить акцент с технической стороны этого проекта на проработку его юридических аспектов. АЗВ представлял собой масштабное мероприятие и позволил оценить рентабельность системы eTIR применительно к различным сценариям.

6. В 2007 году WP.30 решила, что юридические аспекты проекта eTIR она изучит сама (ECE/TRANS/WP.30/232, пункт 32). Главные вопросы для рассмотрения включают, в частности, путь(и) включения компьютеризированной системы в правовую основу МДП и влияние этого шага на существующие юридические положения Конвенции МДП; последствия, которые такой шаг может иметь для международного частного права и национальных административных процедур и юридических структур; а также роль и обязанности различных участников (таможенных органов, национальных объединений, международных организаций, страховщиков и ИСМДП), действующих в рамках Конвенции МДП, после замены системы, предусматривающей использование бумажных документов, системой электронного обмена данными (ЭОД).

## **III. Включение в международно-правовую базу**

7. Система eTIR не может быть внедрена в отрыве от международно-правовой базы. В этой связи могут быть рассмотрены различные варианты, обеспечивающие возможность использования электронных сообщений вместо бумажной книжки МДП. Юридические положения, касающиеся eTIR, могут быть включены в Конвенцию МДП, подготовлены в виде дополнительного протокола к Конвенции МДП или облечены в форму новой конвенции. Преимущества и недостатки этих вариантов рассматриваются ниже.

## **A. Внесение поправок в Конвенцию МДП**

8. Кодификация системы eTIR в рамках существующей Конвенции МДП может быть осуществлена путем добавления в Конвенцию положений, касающихся eTIR, которые будут существовать параллельно с положениями о системе, связанной с использованием бумажных документов, и применяться по принципу "либо то, либо другое" в рамках нынешней Конвенции МДП. Для определения технических деталей представляется целесообразным разработать дополнительное приложение или отдельные имплементирующие положения.

9. Хотя такое решение в принципе представляется удачным, во внимание следует принять и некоторые трудности. Самая серьезная из них связана со статьей 59 Конвенции МДП о процедуре внесения поправок. В соответствии с подпунктом 3 этой статьи:

"[...] Любая поправка, разосланная в соответствии с предыдущим пунктом, вступает в силу для всех Договаривающихся сторон через три месяца по истечении двенадцатимесячного периода после даты сообщения о предлагаемой поправке, если в течение этого срока Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций не получил от какого-либо государства, являющегося Договаривающейся стороной, никаких возражений против предложенной поправки".

10. Поскольку Договаривающиеся стороны обладают "правом вето", позволяющим им блокировать внесение поправки, попытки предпринять столь масштабный пересмотр/внесение поправок без гарантированного участия всех Договаривающихся сторон в переговорах могут оказаться под угрозой из-за возражений, которые могут быть высказаны на заключительном этапе теми Договаривающимися сторонами, которые не присутствовали во время принятия решений или оказались в меньшинстве при голосовании в ходе переговоров. Это воспрепятствует вступлению поправок в силу, что не позволит обеспечить функционирование системы eTIR даже для тех стран, которые в ней весьма заинтересованы.

11. Для повышения вероятности принятия поправки к Конвенции МДП всеми Договаривающимися сторонами можно предусмотреть, чтобы положение о системе eTIR являлось факультативным и чтобы страны могли, в частности, открывать таможни, использующие систему eTIR, в тот момент, когда они готовы это сделать.

## **B. Дополнительный протокол к Конвенции МДП**

12. Дополнительный протокол стал бы новым правовым документом, требующим подписания, ратификации и вступления в силу в соответствии с принятыми в Организации Объединенных Наций депозитарными процедурами. Основное преимущество этого варианта состоит в том, что может быть достигнута договоренность, в соответствии с которой такой протокол будет факультативным и поэтому предусмотренными в нем обязательствами будут связаны только те Договаривающиеся стороны, которые намерены стать его участниками. Таким образом, протокол будет открыт для присоединения всех Договаривающихся сторон МДП в тот момент, когда они решат, что они готовы и намерены взять на себя дополнительные обязательства, которые могут быть им предусмотрены. В этой связи следует еще раз отметить, что основанная на использовании бумажных документов процедура МДП, предусмотренная в Конвенции МДП, также будет действовать и применяться, а протокол будет представлять

собой отдельное, хотя и факультативное дополнение к Конвенции МДП. Таким образом, бумажные книжки МДП будут по-прежнему признаваться таможенными органами Договаривающихся сторон, которые внедрили электронную систему. Кроме того, в отношении протокола следует далее добавить, что его участниками смогут стать только Договаривающиеся стороны Конвенции МДП. Обслуживание протокола будет осуществляться в рамках той же административной структуры, которая отвечает за Конвенцию МДП, а именно Административным комитетом Конвенции МДП 1975 года (АС.2) и ИСМДП.

13. Вопросы, которые надлежит рассмотреть в контексте протокола, касаются характера и содержания этого правового документа. Например, будет ли новый протокол представлять собой рамочный документ, предусматривающий определенные в общих чертах обязательства по осуществлению, каковым является, например, Протокол, касающийся электронной накладной (e-CMR), или содержать жесткие и подробные юридические, технические и операционные предписания, что свойственно, например, модели Новой компьютеризированной транзитной системы (НКТС)? Включаемых в протокол технического описания и информации будет недостаточно для охвата юридических аспектов внедрения системы eTIR. В этой связи целесообразно подробнее рассмотреть статью 5 Протокола об электронной накладной e-CMR, хотя некоторые элементы ее содержания могут не иметь непосредственного отношения к eTIR:

*"1. Стороны, заинтересованные в выполнении договора перевозки, договариваются о процедурах и их применении в целях обеспечения соблюдения положений настоящего Протокола и Конвенции, в частности в отношении:*

- a) метода выдачи и передачи электронной накладной уполномоченной стороне;*
- b) подтверждения сохранения целостности электронной накладной;*
- c) способа, посредством которого сторона, обладающая правами, возникающими на основании электронной накладной, в состоянии продемонстрировать наличие такого права;*
- d) порядка направления подтверждения факта сдачи груза получателю;*
- e) процедур дополнения или изменения электронной накладной; и*
- f) процедур возможной замены электронной накладной накладной, выданной с помощью других средств.*

*2. Процедуры, указанные в пункте 1, должны быть упомянуты в электронной накладной и должны предусматривать возможность беспрепятственного удостоверения".*

14. Статья 5 Протокола об электронной накладной e-CMR является единственным положением Протокола, касающимся применения электронной накладной, и имеет весьма общую формулировку, что дает Договаривающимся сторонам широкие возможности для создания гибких механизмов. На практике они могут обрести форму либо дополнительных приложений к Протоколу, согласованных на более позднем этапе, либо сети двусторонних соглашений. Непосредственно в случае e-CMR ничего подобного до сих пор создано не было. Напротив, нормативно-правовая база Европейского союза (ЕС) для НКТС является несоизмеримо более конкретной и подробной.

15. К моменту заключения Протокола, касающегося e-CMR, стороны еще не изучили технических последствий перехода к использованию электронной на-

кладной и именно по этой причине они не смогли включить в Протокол более четко сформулированные положения. В этом отношении проект eTIR находится на гораздо более продвинутом этапе, что дает возможность разработать юридические положения для обеспечения возможности внедрения системы с конкретными техническими параметрами. Это облегчит выявление тех правовых аспектов, которым необходимо уделить внимание, и, как можно надеяться, упростит внедрение такой системы, в том числе с юридической точки зрения. Кроме того, следствием заключения рамочного протокола может оказаться отсутствие стандартных процедур для конечных пользователей системы.

16. Для обеспечения непрерывного функционирования нынешней гарантийной цепи в случае принятия дополнительного протокола по eTIR необходимо будет также пересмотреть соглашения и договоры, заключенные между таможенными органами и национальными гарантийными объединениями, а также между частными участниками гарантийной цепи МДП (операторами МДП, объединениями, международными организациями и страховыми компаниями), с тем чтобы включить в них ссылки на протокол по eTIR.

### **С. Новая конвенция**

17. Основное преимущество новой конвенции eTIR состоит в том, что к ней может присоединиться любое государство – член Организации Объединенных Наций, даже если оно не является Договаривающейся стороной Конвенции МДП 1975 года. Как следствие, эта новая конвенция, возможно, должна будет включать в себя многие из положений, которые уже присутствуют в Конвенции МДП, в частности положения, касающиеся организации предоставления гарантий, обязанностей сторон, участвующих в этой системе, и технических требований к транспортным средствам и контейнерам, а также административную структуру Конвенции.

18. Те страны, которые будут Договаривающимися сторонами и Конвенции МДП, и конвенции eTIR, должны будут продолжать принимать бумажные книжки МДП и в то же время обеспечивать функционирование системы eTIR. Для упрощения отношений между договаривающимися сторонами новой конвенции и обеспечения отмены Конвенции МДП, когда все ее Договаривающиеся стороны ратифицируют новую конвенцию, можно было бы добавить следующее положение:

*"С момента вступления настоящей Конвенции в силу ею отменяется и заменяется в отношениях между Договаривающимися сторонами настоящей Конвенции Конвенция МДП 1975 года".*

19. Страны, которые хотят полностью отойти от системы, предусматривающей использование бумажных документов, имеют возможность отказаться от Конвенции МДП, как только конвенция eTIR вступит в силу. Однако при этом они поставят под угрозу функционирование Конвенции МДП для тех стран, которые не ратифицировали конвенцию eTIR. Во избежание этого, возможно, потребуется предусмотреть специальные положения, обеспечивающие возможность параллельного функционирования двух процедур в течение переходного периода, продолжительность которого еще предстоит определить.

## **IV. Другие правовые соображения**

20. Функционирование системы, подобной eTIR, не может основываться исключительно на международно-правовом документе. 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 национальной системе правосудия для правильного присвоения 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.

### **A. Идентификация отправителя и проверка целостности электронных сообщений для обмена данными**

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

22. 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. По аналогии с взаимным признанием контроля в рамках Конвенции МДП система eTIR основана на принципе взаимного признания удостоверения подлинности, а также наличия 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. Соответствующие конкретные правовые положения должны быть включены в текст юридического документа, на основании которого будет функционировать система eTIR.

### **B. Соображения, связанные с защитой данных**

23. Законодательство о защите данных может стать основным препятствием для стран, которые должны выполнять строгие требования, касающиеся передачи личных или коммерческих данных в свою юрисдикцию и за ее пределы, а также для стран, которые имеют недостаточно развитое законодательство о защите данных или вообще не располагают таковым, поскольку зарубежная информация, которую они будут получать, не будет защищена в соответствии с

внутренним законодательством. Подобная передача данных часто сопряжена с наложением обязательств, которые выполняются на основе договорных требований, в соответствии с которыми передаваемые данные могут использоваться только в тех целях, которые удовлетворяют требованиям действующих в странах-отправителях нормативных документов о защите данных. Именно на такой основе главным образом строятся отношения между субъектами частного права, т.е. компаниями, осуществляющими международные коммерческие транзакции, связанные с передачей персональных данных (например, онлайн-торговля и т.д.).

24. Способы, которыми различные страны решают вопросы трансграничной защиты данных, отличаются большим разнообразием, и, за исключением Европейского союза, международное законодательство о защите данных является фрагментированным и практически сводится к двусторонним соглашениям. Поэтому использование подобной договорной схемы для большого числа стран является чрезвычайно сложной задачей. Представляется целесообразным рассмотреть возможность создания правовой базы, содержащей приемлемые для всех сторон минимальные стандарты защиты данных, которые должны будут применяться, в частности, в отношении данных eTIR и будут кодифицированы в выбранном правовом документе. Кроме того, в момент подачи декларации пользователи системы eTIR должны будут давать согласие на то, что информация, которую они предоставляют стране отправления, будет направлена в другие страны по маршруту следования.

### **С. Централизованное административное управление системой; получение, передача и хранение информации eTIR**

25. Дополнительный вопрос с юридической точки зрения связан с созданием или приобретением услуг субъекта, который будет выполнять функции "обработчика данных", т.е. нести ответственность за получение, передачу и хранение информации eTIR. Можно было бы рассмотреть возможность использования в этом качестве такой наднациональной межгосударственной структуры, как Организация Объединенных Наций. Также представляется возможным привлечь в качестве подрядчика частную компанию. Как бы то ни было, обязанности этого органа должны быть кодифицированы в соответствии с международным правом (международно-правовым документом по eTIR, который будет выбран) и юрисдикцией, где он будет базироваться, если речь идет о частной компании. В частности, в случае частной структуры с ней будет заключен договор, в котором будут определены ее обязательства и юридические последствия нарушения договора, включая возможность случайной или преднамеренной утери или уничтожения данных или их передачи несанкционированным получателям.

26. Далее необходимо будет рассмотреть вопросы, касающиеся средств для финансирования деятельности этой структуры и удовлетворения ее кадровых потребностей, независимо от того, идет ли речь о межгосударственной или частной структуре. Можно будет предусмотреть функционирование круглосуточной службы поддержки и наличие процедур проверки счетов. Если в качестве подрядчика будет привлечена частная компания, то могут применяться правила в отношении торгов и конкурсов. В таком случае следует уточнить роль Секретариата Организации Объединенных Наций в этих процедурах.

## **D. Обеспечение соблюдения**

27. Еще одним вопросом, который надлежит рассмотреть, является обеспечение соблюдения. Основное различие между eTIR и, например, НКТС состоит в том, что НКТС, регламентируемая нормативной базой ЕС, имеет надлежащее правовое обеспечение, тогда как eTIR будет кодифицирована в международном соглашении между различными странами мира и ее функционирование будет в значительной степени зависеть от добросовестности Договаривающихся сторон и их готовности быстро и эффективно внедрить эту систему.

## **V. Выводы**

28. В целом строгое согласование национальных законов различных стран для обеспечения юридической состоятельности eTIR не требуется. В то же время необходимо, чтобы существовали соответствующие национальные законы или чтобы вышеобозначенные вопросы были охвачены положениями международно-правового документа. В связи с этим правительствам настоятельно рекомендуется изучить свое национальное законодательство для определения конкретного характера правовых реформ, которые необходимо будет провести каждой из стран-участниц, с тем чтобы они были готовы к правовым последствиям применения системы eTIR. Таким образом, хотя большинство стран, в которых практикуются различные виды электронной коммерции, уже ввели те или иные законодательные меры для регламентирования этих вопросов, в некоторых странах может потребоваться проведение дополнительных реформ нормативной базы.

29. Рабочей группе предлагается рассмотреть и обсудить предложенные варианты и поднятые в настоящем документе вопросы, а затем поручить секретариату подготовить конкретные предложения по одному или нескольким вариантам для обсуждения на следующей сессии.

---