



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Восемьдесят пятая сессия

Женева, 21–24 февраля 2023 года

Пункт 7 q) предварительной повестки дня

Стратегические вопросы горизонтальной и межсекторальной политики или нормативного характера:

Автомобильный транспорт

Введение в действие электронной накладной КДПГ (eCMR)

Записка секретариата

Резюме

В документе сообщается о проблемах и принципах, которые были выявлены в ходе обсуждений экспертами в рамках Группы экспертов по введению в действие eCMR. Особое внимание уделяется причинам, в силу которых eCMR с 2008 года и по сегодняшний день так и не была введена в действие.

Комитет, возможно, пожелает принять к сведению представленную в настоящем документе информацию, предложить всем соответствующим сторонам, участвующим в работе Группы экспертов по введению в действие eCMR, как можно скорее завершить выполнение этой сложной задачи и обеспечить, чтобы будущая среда/система eCMR учитывала потребности всех заинтересованных сторон, которые на данный момент участвуют в обычной деятельности, касающейся КДПГ, во всех регионах, поскольку это поможет создать устойчивое электронное решение, которое станет продолжением долговременного успеха Конвенции КДПГ и со временем позволит поместить интермодальные перевозки в полностью цифровую среду.

I. Справочная информация и мандат

1. Настоящий документ подготовлен в соответствии с программой работы Комитета по внутреннему транспорту (КВТ) на 2022 год (ECE/TRANS/316, пункт 33, и ECE/TRANS/2022/8, подпрограмма 4 g): Рабочая группа по автомобильному транспорту и вспомогательные группы экспертов). В нем сообщается о проблемах и принципах, которые были выявлены в ходе обсуждений экспертами в рамках Группы экспертов по введению в действие eCMR. Особое внимание уделяется причинам в силу которых eCMR с 2008 года и по сегодняшний день так и не была введена в действие.



II. История разработки электронной накладной

2. Через несколько лет после своего основания Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) Организации Объединенных Наций посредством деятельности Рабочей группы по правовым вопросам, являвшейся вспомогательным органом КВТ, начала рассматривать проблемы частного права, возникающие в связи с договорами международной дорожной перевозки грузов. На своей пятой сессии (4–7 февраля 1952 года) Рабочая группа ЕЭК по правовым вопросам учредила небольшой комитет экспертов по правовым вопросам, который 21 декабря 1953 года представил доклад, приложив к нему предварительный проект документа (TRANS/WP9/22). Этот предварительный проект, а также многочисленные полученные от правительств комментарии к нему составили основу для переговоров в ходе обеих сессий Специальной рабочей группы ЕЭК, на которых был выработан окончательный текст Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ).
3. Первая из двух сессий Специальной рабочей группы проходила с 12 по 28 апреля 1955 года, в ней приняли участие представители 11 государств, а также наблюдатели от Международного института унификации частного права (УНИДРУА), Международной торговой палаты (МТП) и Международного союза автомобильного транспорта (МСАТ). Вторая сессия Специальной рабочей группы проходила с 12 по 19 мая 1956 года, на ней присутствовали представители 15 государств, а также наблюдатели от УНИДРУА, МТП, МСАТ, Центрального управления международного железнодорожного транспорта (ОКТИК) и Международного союза железных дорог (МСЖД).
4. Конвенция была открыта для подписания 19 мая 1956 года на специальной сессии КВТ, и в тот же день ее подписали представители Австрии, Бельгии, Люксембурга, Нидерландов, Польши, Федеративной Республики Германии, Франции, Швеции, Швейцарии и Югославии (E/ECE/TRANS/490). КДПГ вступила в силу 2 июля 1961 года после сдачи на хранение первых пяти ратификационных грамот (Австрии, Италии, Нидерландов, Франции и Югославии).
5. Первоочередной целью составителей КДПГ, которая нашла свое отражение в преамбуле Конвенции, было «внесение единообразия в условия договора международной перевозки грузов, и в частности в условия, касающиеся требуемых для таких перевозок документов и ответственности перевозчика».
6. В период после Второй мировой войны нормативные акты некоторых стран включали довольно полные правила регулирования договоров перевозки и договоров с экспедиторскими компаниями/экспедиторами, тогда как в других странах четкие положения, касающиеся таких договоров, отсутствовали.
7. Так, в Австрии перевозки в целом регулировались Германским торговым уложением 1861 года, в Бельгии — Законом о договорах перевозки от 25 августа 1891 года, в Англии — общим правом, в дополнение к которому некоторые положения содержались в Законе о перевозчиках 1830 года, во Франции — статьями 1782–1786 Гражданского кодекса, в Германии — Торговым уложением 1897 года, в Венгрии — Торговым уложением 1875 года, в Италии — Гражданским кодексом 1942 года и т. д. С другой стороны, в скандинавских странах — Дании, Норвегии и Швеции — специальные положения, касающиеся дорожных перевозок, отсутствовали. Договоры дорожных перевозок в этих странах регулировались нормами общего права, касающимися договоров оказания услуг.
8. Успех Конвенции КДПГ обусловлен примечательной неизменностью ее положений, а также качеством текста, который оказал серьезное влияние как на национальное, так и на международное право.
9. Накладная КДПГ подобна паспорту, необходимому для перемещения груза из одной страны в другую.
10. Если бы работе перевозчиков мешала неопределенность в сфере ответственности за перевозимые грузы, в связи с которой соглашения о перевозке могли становиться предметом потенциально разорительных судебных разбирательств,

то предприниматели вряд ли проявляли бы большое желание работать в транспортном секторе, а те, кто все же вел бы в нем деятельность, устанавливали бы крайне высокую плату за услуги, чтобы покрыть возможные судебные издержки. По всей видимости, такая ситуация была бы равнозначна запрету на свободу перемещения товаров. Между тем Конвенция КДПГ, устанавливающая подробные условия перевозки и распределения ответственности, а также ее ограничение и порядок действий, которые необходимо предпринять для получения компенсации, привносит в этот процесс элемент определенности, столь важный для бесперебойного осуществления международных автомобильных перевозок.

11. Рабочая группа по автомобильному транспорту (SC.1) на своей девяносто второй сессии (TRANS/SC.1/363, пункт 41, декабрь 1998 года) решила, что разработка протокола к КДПГ, касающегося включения электронного обмена данными (ЭОД), является сложным вопросом, который потребует дальнейшего анализа со стороны экспертов по ЭОД, транспорту и частному праву, и просила секретариат связаться с расположенным в Риме УНИДРУА и узнать его мнение по этому вопросу.

12. Основным разработчиком Протокола eCMR в рамках SC.1 был профессор Жак Путцейс из УНИДРУА. Работа началась в 2000 году и завершилась в 2008 году, когда протокол был представлен для подписания и ратификации правительствами.

III. Почему Дополнительный протокол, касающийся электронной накладной, до сих пор не введен в действие?

13. В 2006 году профессор Жак Путцейс впервые ввел в проект текста протокола статью 5 с перечислением основных процессов, которые позволят ввести в действие электронную накладную.

14. Он дал следующее объяснение, касающееся включения новой статьи 5: новое положение было предложено в целях обеспечения минимальных рамочных условий для договоренностей между сторонами. Его текст основан на статье 6 проекта конвенции о [полностью или частично] [морской] перевозке грузов Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Проект конвенции о полностью или частично морской перевозке грузов, над которым в тот период работал профессор, впоследствии получил название «Роттердамских правил» и был представлен для подписания и ратификации правительствами в 2008 году. Однако Роттердамские правила еще не вступили в силу.

15. Окончательный текст протокола отличается от первоначального текста, предложенного профессором, лишь одним небольшим изменением. Это изменение было внесено в первое предложение статьи. Первоначально статья начиналась фразой: «Стороны, использующие накладную, о которой говорится в настоящем Протоколе, договариваются...». Окончательный же текст, на основании которого Протокол eCMR вступил в силу, гласит: «Стороны, заинтересованные в выполнении договора перевозки, договариваются...».

16. Предложенный текст представлял собой статью 6 проекта Роттердамских правил 2005 года, озаглавленную «Процедуры использования оборотных транспортных электронных записей». В окончательный текст конвенции, предложенный для подписания и ратификации правительствами, эта статья была включена как статья 9.

17. Тем не менее между этими двумя статьями есть существенная разница. Текст статьи Роттердамских правил начинается словами: «Использование оборотной транспортной электронной записи осуществляется в соответствии с процедурами, которые предусматривают...». В Протоколе eCMR говорится о «сторонах» (в тексте на английском языке этот термин пишется со строчной буквы), заинтересованных в выполнении договора перевозки. Ни в Роттердамских правилах, ни в Протоколе eCMR в статье 1 «Определения» не дается определение термина «стороны».

18. Кроме того, в Протоколе eCMR прямо говорится о сторонах, заинтересованных в выполнении договора перевозки. Далее в статье 1 «Определения» понятие

«электронная накладная» определяется следующим образом: «... означает накладную, источником которой является электронное сообщение, переданное перевозчиком, грузоотправителем или любой другой стороной, заинтересованной в выполнении договора перевозки, к которому применяется Конвенция.» То есть здесь речь может идти не только о перевозчике и грузоотправителе.

19. Следует отметить, что в секторе морского транспорта существует восемь основных компаний, занимающихся морскими контейнерными грузоперевозками, на которые приходится почти 80 процентов мировых перевозок контейнерных грузов. Кроме того, морские перевозки осуществляются через порты, и в ходе выполнения рейса один контейнеровоз заходит в среднем в три или четыре порта. Таким образом, включение этой статьи в проект Роттердамских правил было целесообразным, поскольку, если в качестве сторон рассматривать только перевозчиков и грузоотправителей, то это означает, что перевозчики могут без труда собраться вместе для обсуждения и согласования между собой соответствующих положений. Именно это и произошло в 2019 году, когда перевозчики создали Ассоциацию цифрового контейнерного судоходства (DCSA) с целью разработки общих стандартов в области информационных технологий (ИТ), которые позволят обеспечить функциональную совместимость технических решений в работе всего судоходного сектора.

20. В секторе автомобильного транспорта отмечаются совершенно иные операционные проблемы. Количество грузоперевозчиков исчисляется тысячами, и грузовые автомобили пересекают сотни границ. Даже если договориться о том, что слово «стороны» будет относиться только к грузоотправителям и грузоперевозчикам (а если следовать Роттердамским правилам, то, скорее всего, так оно и будет), то следует признать, что тысячи крупных, средних, малых и мелких автоперевозчиков из разных географических регионов не смогут собраться вместе, чтобы договориться о единых процедурах и стандартах.

21. Кроме того, ведется масштабная дискуссия о том, кто является пользователями накладной КДПГ и в конечном счете eSMR. В конвенции говорится о трех заинтересованных сторонах, под которыми понимаются отправитель/грузоотправитель, перевозчик и получатель/грузополучатель. При этом в конвенции также говорится об обязанностях по представлению таможенным органам надлежащих документов и содержатся специальные положения для судов.

22. В Конвенции упоминаются только перевозчики. Однако понятно, что пользователем будущей системы eSMR, который признается перевозчиком, может быть любая структура, координирующая автомобильные перевозки и оказывающая связанные с ними услуги и именно поэтому в данный момент применяющая КДПГ. С этой точки зрения функцию перевозчиков в будущей системе следует также выполнять экспедиторам и субподрядчикам, которые тем не менее всегда идентифицируют себя, что подразумевает другой порядок ответственности. Роль субподрядчика следует рассмотреть, например, в сфере современной логистики/интермодальных перевозок. В этом смысле субподрядчики в некоторых случаях могут быть также отправителями, а значит в будущей системе eSMR они также могут выполнять роль грузополучателей/перевозчиков.

23. Кроме того, одной из заинтересованных сторон нынешней системы КДПГ и будущей системы eSMR признаны таможенные органы. По различным причинам в нескольких географических регионах именно таможенные органы используют/проверяют накладные КДПГ. Следует отметить, что помимо письменных комментариев, которые таможенные органы дают относительно накладных, они также связаны с вопросами, имеющими отношение к ответственности перевозчиков (пункт 4 статьи 17 КДПГ), такими как отсутствие или неисправность упаковки грузов, по своей природе подверженных порче и повреждению без упаковки; или характер некоторых грузов, из-за которого они могут подвергнуться полной или частичной гибели или повреждению от поломки, ржавления, внезапного гниения, усушки, убыли, нормальной утечки или действия паразитов и грызунов. В этом смысле интерес сторон договора (грузоотправителя, перевозчика, грузополучателя) заключается в том, чтобы таможенные органы давали комментарии, в том числе и в электронной среде, всякий

раз, когда они замечают что-либо нехарактерное, относящееся к грузовому автомобилю или грузу, либо какую-либо другую операционную проблему.

24. Различные пилотные проекты, в частности проведенные с 2017 по 2020 год, фактически подтверждают существование вышеупомянутых дискуссий и обсуждений относительно того, кто является конечными пользователями накладной КДПГ. Одни пилотные проекты, инициированные правительствами, распространялись в основном на нужды и потребности властей, другие, инициированные компаниями частного сектора, касались исключительно частного сектора, а третьи относились к созданию платформ, к которым могли бы иметь доступ все заинтересованные стороны.

25. Возможно, все вышеперечисленное в совокупности составляет причину того, что с 2008 года Протокол eCMR так и не был введен в действие. Однако необходимо признать, что именно по этим же причинам КВТ одобрил учреждение Группы экспертов по введению в действие eCMR.

IV. Будущая система eCMR

26. КДПГ является одной из главных конвенций Организации Объединенных Наций. Преимущества автомобильных перевозок признаются всеми структурами, работающими в этом секторе рынка. В текст конвенции не вносилось никаких изменений или поправок с 1956 года, т. е. со дня ее первоначального составления. Электронная версия накладной должна обеспечить применение Конвенции также и в электронной среде, открывая возможность для присоединения все большего числа государств — членов Организации Объединенных Наций из других географических регионов, таких как Африка и Латинская Америка.

27. Однако для достижения этих целей при проектировании будущей системы eCMR необходимо соблюдать следующие принципы:

а) будущая(ие) система(ы) eCMR должна(ы) заслуживать доверие и основываться на доверии всех заинтересованных сторон из всех регионов;

б) будущая(ие) система(ы) eCMR должна(ы) обеспечивать охват интересов и требований всех заинтересованных сторон из всех географических регионов наиболее эффективным и успешным образом;

в) будущая(ие) система(ы) eCMR должна(ы) быть устойчивым решением, которое дополнительно облегчит автомобильные перевозки и процедуры пересечения границ, что в конечном итоге приведет к безостановочному проезду грузового автотранспорта через границы;

г) будущая(ие) система(ы) eCMR должна(ы) основываться на принципах свободного рынка, способствовать конкуренции и разрабатываться на основе функциональных и технических спецификаций, принятых SC.1 и одобренных КВТ, что приведет к созданию глобального решения, признанного всеми договаривающимися сторонами;

д) будущая(ие) система(ы) eCMR должна(ы) эффективно решать все задачи, которые ставит цифровая среда, включая аутентификацию пользователей и взаимное признание соответствующих механизмов аутентификации всеми договаривающимися сторонами, защищенную архивацию данных на период, требуемый официальными органами (судами, таможенными органами и другими), неизменяемость сообщений и непредоставление доступа к данным, считающимся конфиденциальными по коммерческим соображениям, неавторизованным пользователями либо олигополистическим/монополистическим структурам, что приведет к созданию надежной и всесторонне признанной системы.

28. Электронная накладная КДПГ — это не просто перевод бумажной накладной в электронный формат путем создания стандартов, относящихся к ее данным, и использования современных технологий. Определенные требования существуют, но фактически это требования не к наличию электронной накладной, а скорее к наличию электронного решения. Речь идет о доказательной ценности электронной накладной

КДПГ. Это некий способ, посредством которого сторона, обладающая правами, возникающими на основании электронной накладной, может продемонстрировать наличие такого права, а принятие электронной накладной является юридическим эквивалентом принятия бумажной накладной КДПГ. Наша задача — обеспечить применение Конвенции.

V. Рассмотрение Комитетом

29. Комитет, возможно, пожелает принять к сведению представленную в настоящем документе информацию, предложить всем соответствующим сторонам, участвующим в работе Группы экспертов по введению в действие eSMR, как можно скорее завершить выполнение этой сложной задачи и обеспечить, чтобы будущая среда/система eSMR учитывала интересы/требования всех заинтересованных сторон, которые на данный момент участвуют в обычной деятельности, касающейся КДПГ, и всех регионов, поскольку это поможет создать устойчивое электронное решение, которое станет продолжением долговременного успеха Конвенции КДПГ и со временем позволит поместить интермодальные перевозки в полностью цифровую среду.
