

**А.С. МАРТЫНОВ**

**доктор юридических наук**

## **СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНОЙ ПРАВОВОЙ СРЕДЫ ДЛЯ «ЕДИНОГО ОКНА»**

Уважаемые участники конференции.

Пользуясь случаем, позвольте информировать о результатах исследования по теме: «Готовность законодательной системы Российской Федерации к внедрению принципа «единого окна» для внешней торговли»

В исследовании рассмотрен комплекс вопросов правового характера, которые имеют непосредственное отношение для уяснения перспектив создания в России механизма «единого окна», благодаря которому торговая информация и документы, необходимые для выполнения формальностей, связанных с импортом, экспортом или транзитом товаров, могли бы вводиться в систему только один раз с использованием единого пропускного канала.

В первой части исследования подробно описаны виды документов, которые необходимо представлять и получать российским участникам внешнеэкономической деятельности для ввоза, вывоза и транзита товаров в процессе международной торговли; процедуры представления и рассмотрения указанных документов; требования предъявляемые к оформлению документов; названы российские министерства и ведомства, вовлеченные в рассмотрение этих документов и выдающие соответствующие заключения и разрешения; рассмотрены возможности использования электронных документов.

Приводимая в исследовании информация по указанным вопросам основана на положениях законодательства, регулирующего соответствующие правоотношения: таможенного законодательства, законодательства в области санитарного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля, технического регулирования, лицензирования, экспортного контроля, а также ряда других сфер. Учитывая, что в связи с созданием Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России нормы, установленные в рамках Таможенного союза, подлежат непосредственному применению в этих государствах, в исследовании приводятся ссылки на соответствующие международные договоры и решения Комиссии Таможенного союза, регулирующие вопросы документооборота, возникающего при оформлении ввоза, вывоза и транзита товаров.

В контексте определения головного учреждения, которое могло бы заняться созданием «единого окна», изучены функции государственных органов, наиболее

вероятных кандидатов на эту роль. Рассмотрены возможные механизмы «единого окна» в России.

Значительное место в исследовании отводится рассмотрению вопросов правовой основы для создания и функционирования «единого окна» в России. Учитывая, что при использовании электронного документооборота эффективность функционирования «единого окна» может быть значительно выше, в исследовании описаны положения российского законодательства, относящиеся к электронному обмену данными и электронным подписям, и намечаемым его изменениям. В том числе рассмотрены такие вопросы, как процедуры идентификации, удостоверения подлинности и санкционирования, сравнимость бумажных и электронных документов, допустимость электронных доказательств в суде, процедуры электронного архивирования и ряд других вопросов в соответствии с контрольным перечнем, содержащимся в Рекомендации № 35 ЕЭК ООН.

По результатам проведенного анализа выявлен ряд потенциальных проблем юридического характера для создания и функционирования «единого окна» в России. Так, отмечено, что в связи с образованием Таможенного союза, если для создания в России «единого окна» потребуется внесение изменений на основе актов Таможенного союза регулирование и такие изменения не могут быть осуществлены Россией самостоятельно. Приводятся соображения по устранению или нейтрализации выявленных препятствий правового характера для создания и функционирования «единого окна» в России.

Принимая во внимание процессы развития Таможенного союза и устанавливаемых им норм регулирования, последняя часть исследования посвящена вопросам возможности создания «единого окна» в рамках Таможенного союза. Рассмотрены правовые предпосылки для создания такого «единого окна», в том числе на основе разрабатываемой Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза. Отмечены правовые проблемы, которые возникают в контексте создания «единого окна» в рамках Таможенного союза, и возможные пути их разрешения.

#### *Применение электронных форм и информационных технологий при проведении таможенных операций*

Вопросы применения электронных форм и информационных технологий при таможенном оформлении ввоза, вывоза и транзита товаров в общем плане отражены в ТК ТС. Некоторые вопросы, как это предусмотрено ТК ТС, урегулированы решениями

Комиссии таможенного союза. В ряде случаев ТК ТС относит регулирование к компетенции государств-участников таможенного союза.

Кодекс устанавливает общее правило, что таможенные операции могут совершаться с использованием информационных систем и информационных технологий, в том числе основанных на электронных способах передачи информации, а также средств их обеспечения<sup>1</sup>.

Вопросы *применения электронных форм* нашли отражение в ряде положений ТК ТС.

Положения ТК ТС, касающиеся таможенного декларирования,<sup>2</sup> предусматривают возможность представления таможенной декларации, наряду с письменной формой, и в виде электронного документа. Подача таможенной декларации в письменной форме должна сопровождаться представлением таможенному органу ее электронной копии<sup>3</sup>.

Комиссией таможенного союза также принято несколько решений, касающихся вопросов электронного декларирования.

Инструкция о порядке регистрации или отказе в регистрации декларации на товары, утвержденная Решением Комиссии таможенного союза от 20.05.2010 г. № 262, предусматривает, что подача декларации на товары должна сопровождаться предоставлением таможенному органу документов, на основании которых она была заполнена, и ее электронной копии, за исключением случаев, когда в соответствии с таможенным законодательством таможенного союза не требуется предоставление электронной копии декларации на товары и (или) указанных документов. Дата и время подачи декларации на товары, ее электронной копии и необходимых документов фиксируется должностным лицом таможенного органа в журнале регистрации в бумажном и (или) электронном виде. При таможенном декларировании товаров в электронной форме дата и время подачи декларации на товары фиксируются таможенным органом в информационной системе с использованием информационных технологий.

Инструкция о порядке внесения изменений и (или) дополнений в декларацию на товары после выпуска товаров, утвержденная Решением Комиссии таможенного союза от 20.05.2010 г. № 255, принятым на основании статьи 190 ТК ТС, предусматривает, что изменения и (или) дополнения в этих случаях вносятся как в декларацию на товары, так и ее электронную копию. К обращению декларанта или таможенного представителя о

---

<sup>1</sup> Статья 43 ТК ТС.

<sup>2</sup> Статьи 179, 180, 182, 190 ТК ТС.

<sup>3</sup> Если иное не установлено ТК ТС, решением Комиссии таможенного союза либо законодательством государств - членов таможенного союза в случаях, предусмотренных решением Комиссии таможенного союза.

внесении изменений и (или) дополнений прилагаются корректировка декларации на товары, заполненная по установленной форме и ее электронная копия. Решением от 14 октября 2010 г. № 421 Комиссия таможенного союза утвердила (со сроком вступления в силу с 1 января 2011 года) структуры и форматы электронных копий декларации на товары и транзитной декларации, а также корректировки декларации на товары<sup>4</sup>. Для применения утвержденных структур и форматов электронных копий таможенных деклараций установлен переходный период до 1 июля 2011 года, в течение которого допускается применение структур и форматов электронных копий таможенных деклараций, установленных национальным законодательством государств-членов таможенного союза.

Решением от 8 декабря 2010 г. № 494 Комиссия таможенного союза утвердила (со сроком вступления в силу с 1 января 2011 года) Инструкцию о порядке предоставления и использования таможенной декларации в виде электронного документа и установила, что сроки начала принятия таможенными органами государств - членов таможенного союза таможенных деклараций в виде электронного документа (далее - ЭТД) определяются их законодательством. Структуры и форматы ЭТД определяются законодательством таможенного союза и (или) законодательством государств-членов таможенного союза.

Что касается российского законодательства, то можно отметить, что Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» устанавливает общее правило о том, что документы, представление которых предусмотрено в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле, в том числе таможенная декларация, могут представляться в форме электронного документа при соблюдении требований к документированию информации, установленных законодательством Российской Федерации<sup>5</sup>.

В указанном Законе также предусмотрено, что декларация на товары подается в электронной форме. Однако за Правительством Российской Федерации закреплено право устанавливать перечни товаров, таможенных процедур, а также случаи, при которых декларирование может осуществляться в письменной форме<sup>6</sup>. Кроме того, в переходных положениях указанного Закона предусматривается, что до 1 января 2014 года по выбору декларанта таможенное декларирование может производиться в письменной или

---

<sup>4</sup> Решением КТС от 18 ноября 2010 г. № 451 в указанные структуры и форматы были внесены некоторые изменения и дополнения.

<sup>5</sup> Пункт 2 статьи 99 указанного Закона. См. также Приказ **Федеральной таможенной службы** от 14.07.2010 № 1331 о возможности использования электронной декларации по отношению к товарам, которые подлежат таким нетарифным мерам регулирования как лицензированию и/или квотам.

<sup>6</sup> П. 1 статьи 204 указанного Закона.

электронной форме<sup>7</sup>. В случае подачи декларации на товары в письменной форме такая декларация должна сопровождаться представлением ее электронной копии.<sup>59</sup> Если таможенное декларирование производится в электронной форме, то декларация на товары должна подписываться электронной цифровой подписью<sup>8</sup>. При декларировании товаров в электронной форме фиксирование даты и времени подачи декларации на товары и направление декларанту электронного сообщения, содержащего сведения об указанных дате и времени, осуществляются автоматически при поступлении такой декларации в электронную систему таможенных органов<sup>9</sup>.

При таможенном декларировании товаров документы, сопровождающие таможенную декларацию, на основании которых она заполнена, могут представляться в виде электронных документов в соответствии с ТК ТС. Порядок представления и использования электронных документов, определяется таможенным законодательством Таможенного союза. Упомянутая выше Инструкция о порядке предоставления и использования таможенной декларации в виде электронного документа, утвержденная Решением КТС от 8 декабря 2010 г. № 494, предусматривает, что при совершении таможенных операций с использованием электронных таможенных деклараций документы, предоставление которых предусмотрено таможенным законодательством таможенного союза, представляются в виде электронных документов и (или) документов на бумажных носителях, если иное не установлено таможенным законодательством таможенного союза и (или) законодательством государств - членов таможенного союза. Согласно Порядку декларирования таможенной стоимости, утвержденному решением Комиссии таможенного союза от 20 сентября 2010 г. № 376, одновременно с декларацией таможенной стоимости представляется и ее электронная копия. В Порядке также указывается, что в случаях, установленных таможенным законодательством таможенного союза и (или) законодательством государств - членов таможенного союза, декларация таможенной стоимости может быть представлена в форме электронного документа.

Решением от 18 ноября 2010 г. № 450 Комиссия таможенного союза утвердила структуру и формат электронной копии декларации таможенной стоимости (форма ДТС-1), а также структуру и формат электронной копии формы корректировки таможенной стоимости и таможенных платежей (формы КТС-1 и КТС-2). Комиссия поручила таможенным службам обеспечить подготовку информационных систем таможенных

---

<sup>7</sup> П. 4 статьи 322 указанного Закона. Интересно заметить, что направленный в Государственную Думу РФ проект этого Закона предусматривал, что этапы, сроки и порядок перехода на представление сведений для таможенных целей в электронном виде определяются Правительством Российской Федерации с учетом возможности перехода на таможенное декларирование в электронном виде с 1 января 2011 года.

<sup>8</sup> Статья 207 указанного Закона.

<sup>9</sup> Пункт 1 статьи 206 указанного Закона.

служб государств - членов таможенного союза для применения указанных структур и форматов не позднее 1 июля 2011 года.

Предусматривая возможность предварительного таможенного декларирования товаров, ТК ТС устанавливает, что если для таможенных целей должны использоваться транспортные (перевозочные) или коммерческие документы, сопровождающие товары, при предварительном таможенном декларировании таможенный орган принимает заверенные декларантом копии этих документов или сведения из этих документов в электронном виде и после предъявления товаров таможенному органу сопоставляет сведения, содержащиеся в копиях указанных документов, с теми сведениями, которые содержатся в оригиналах документов, в том числе в электронных документах.<sup>63</sup>

Инструкция о порядке внесения изменений и (или) дополнений в декларацию на товары до принятия решения о выпуске товаров при предварительном таможенном декларировании, утвержденная Решением Комиссии таможенного союза от 20.05.2010 г. № 256, принятым на основании статьи 193 ТК ТС, предусматривает, что одновременно с подачей корректировки декларации на товары в таможенный орган подается скорректированная электронная копия декларации на товары.

Возможность представления документов в электронной форме предусматривается ТК ТС и при других таможенных операциях.

Так, в электронном виде может представляться предварительная информация о товарах, предполагаемых к перемещению через таможенную границу, транспортных средствах международной перевозки, перемещающих такие товары, времени и месте прибытия товаров на таможенную территорию таможенного союза или убытия с такой территории<sup>10</sup>.

В виде электронного документа может быть подано заявление о принятии таможенным органом предварительного решения по классификации товаров по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности<sup>11</sup>.

Устанавливая обязанность перевозчика представить документы и сведения, предусмотренные статьей 159 ТК ТС при уведомлении таможенного органа о прибытии товаров на таможенную территорию таможенного союза, ТК ТС предоставляет перевозчику право представить такие документы в электронном виде<sup>12</sup>. Такое же право предоставляется перевозчику и в отношении предоставления документов при убытии с таможенной территории таможенного союза<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Статья 193 ТК ТС.

<sup>11</sup> Статья 42 ТК ТС.

<sup>12</sup> Статья 158 ТК ТС.

<sup>13</sup> Статья 163 ТК ТС.

В виде электронных документов могут быть представлены в таможенный орган транспортные (перевозочные), коммерческие и (или) таможенные документы, содержащие сведения о товарах, отправителе (получателе) товаров, стране их отправления (назначения), для помещения товаров на временное хранение<sup>14</sup>.

Документы, необходимые для выпуска товаров, также могут быть представлены в форме электронных документов в соответствии с ТК ТС<sup>15</sup>.

Таможенный орган вправе запрашивать, а декларант обязан представлять документы и сведения, необходимые для проведения таможенного контроля, в письменной и (или) электронной формах<sup>16</sup>. Что касается таможенной проверки, то следует отметить, что согласно ТК ТС проверяемое лицо обязано представлять по требованию таможенного органа сведения и документы независимо от того, на каком носителе информации они находятся, с приложением на бумажном носителе<sup>17</sup>.

ТК ТС содержит ряд положений относительно *информационных систем и информационных технологий* в таможенной сфере.

В Кодексе, в частности, указывается, что внедрение информационных систем и информационных технологий осуществляется с учетом соответствующих международных стандартов и обеспечения требований информационной безопасности. Таможенными органами применяются информационные системы, информационные технологии и средства их обеспечения, разрабатываемые, производимые или приобретаемые таможенными органами в соответствии с законодательством и (или) международными договорами государств-участников таможенного союза. Условия и порядок использования для таможенных целей информационных систем, информационных технологий, средств их обеспечения и программных технических средств защиты информации, а также требования к ним при организации информационного взаимодействия, основанного на электронных способах обмена информацией, определяются таможенным законодательством таможенного союза и законодательством государств - членов Таможенного союза<sup>18</sup>. Для целей обеспечения взаимодействия таможенных органов на таможенной территории таможенного союза создаются интегрированные информационные системы и информационные технологии<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Статья 169 ТК ТС.

<sup>15</sup> Статья 176 ТК ТС.

<sup>16</sup> Статья 98 ТК ТС.

<sup>17</sup> Статья 135 ТК ТС.

<sup>18</sup> См. главу 7 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

<sup>19</sup> Статья 43 ТК ТС.

По вопросам *информационных ресурсов* таможенных органов - за исключением касающихся таможенного законодательства таможенного союза, имеют ограниченный доступ<sup>20</sup>.

*Обмен информацией* между таможенными органами, в том числе с использованием информационных систем и информационных технологий, осуществляется в соответствии с международными договорами государств-участников таможенного союза<sup>21</sup>. Также предусмотрен обмен информацией и (или) документами, необходимыми для проведения таможенного и иных видов государственного контроля, с использованием информационных систем и технологий, между таможенными органами и контролирующими государственными органами (при их взаимодействии на границе) в целях повышения эффективности таможенного контроля товаров, перемещаемых через таможенную границу<sup>22</sup>.

Целый ряд вопросов отнесен ТК ТС к регулированию, которое должно осуществляться *в соответствии с законодательством государств-участников таможенного союза, в частности* - требования информационной безопасности, с учетом которых должно осуществляться внедрение информационных систем и информационных технологий в таможенной сфере<sup>23</sup>; требования к разработке, производству или приобретению таможенными органами применяемых ими информационных систем, информационных технологий и средств их обеспечения<sup>24</sup>;

Кроме того, в случаях, предусмотренных решением Комиссии таможенного союза, законодательством государств-участников таможенного союза может быть установлено, что подача таможенной декларации в письменной форме не должна сопровождаться представлением таможенному органу ее электронной копии.<sup>86</sup> На усмотрение законодательства государства-участника таможенного союза оставлен также вопрос о возможности представления таможенному органу документов, на основании которых заполнена таможенная декларация в электронной форме, не вместе с декларацией, а впоследствии.<sup>87</sup>

*Равнозначность бумажных и электронных документов и допустимость электронных доказательств в суде*

---

<sup>20</sup> Статья 44 ТК ТС.

<sup>21</sup> Статьи 46 и 124 ТК ТС.

<sup>22</sup> Статья 103 ТК ТС.

<sup>23</sup> Статья 43 ТК ТС.

<sup>24</sup> Статья 43 ТК ТС.

Закон «Об электронной цифровой подписи» устанавливает, что ЭЦП в электронном документе равнозначна собственноручной подписи в документе на бумажном носителе при одновременном соблюдении следующих условий:

сертификат ключа подписи, относящийся к этой ЭЦП, не утратил силу на момент проверки или на момент подписания электронного документа при наличии доказательств, определяющих момент подписания;

подтверждена подлинность ЭЦП в электронном документе;<sup>25</sup>

ЭЦП используется в соответствии со сведениями, указанными в сертификате ключа подписи.

Если же бумажный документ наряду с подписью заверен печатью, то равнозначной этой подписи, согласно Закону об ЭЦП, признается ЭЦП в электронном документе, сертификат которой содержит необходимые сведения о полномочиях его владельца при осуществлении отношений в случаях, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации или соглашением сторон.

В то же время Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает, что электронное сообщение, подписанное ЭЦП или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе.

Как видно, в Законе об ЭЦП установлены положения относительно равнозначности подписей на бумажных документах и электронных цифровых подписей, но не равнозначности электронных и бумажных документов. В Законе об информации установлено правило о равнозначности электронных сообщений, подписанных ЭЦП или иным аналогом собственноручной подписи, и подписанных бумажных документов, но с определенным исключением. Т.е. ни в одном из этих законов не предусмотрено общее правило об эквивалентности бумажных и электронных документов.

Что касается возможности использования электронных документов в качестве доказательства в суде, то в Арбитражном процессуальном кодексе РФ содержится всего лишь несколько указаний общего характера по данному вопросу. Пункт 1 статьи 75 относит к письменным доказательствам, содержащим сведения об обстоятельствах,

---

Согласно приводимому в Законе определению, подтверждение подлинности ЭЦП в электронном документе - это положительный результат проверки соответствующим сертифицированным средством электронной цифровой подписи с использованием сертификата ключа подписи принадлежности ЭЦП в электронном документе владельцу сертификата ключа подписи и отсутствия искажений в подписанном данной ЭЦП электронном документе.

имеющих значение для дела, договоры, акты, справки, деловую корреспонденцию, иные документы, выполненные в форме цифровой, графической записи или иным способом, позволяющим установить достоверность документа. В пункте 3 статьи 75 установлено, что документы, полученные посредством факсимильной, электронной или иной связи, а также документы, подписанные электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, допускаются в качестве письменных доказательств в случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, иным нормативным правовым актом или договором. Таким законом, в частности, является Закон об ЭЦП, и когда в суд в качестве доказательства представляется электронный документ, подписанный ЭЦП, то для принятия такого документа в качестве письменного доказательства суд рассматривает, был ли соблюден установленный этим Законом порядок подписания документа электронной цифровой подписью.

Судебная практика, касающаяся разрешения дел с помощью электронных доказательств, в России постепенно формируется, однако происходит этот процесс очень медленно. Некоторые специалисты, проводившие несколько лет назад анализ судебной практики, отмечали, что производившаяся судами оценка электронных документов как доказательств была чаще всего негативной, суды учитывали такие доказательства не в полной мере.<sup>26</sup>

В последние годы, судя по всему, ситуация меняется. Электронные документы все в большей мере, особенно в спорах клиентов с банками, используются в судах в качестве доказательств и признаются судами. Можно привести несколько примеров.

11 июня 2002 г. ФАС Московского округа, рассматривая кассационную жалобу по делу № КГ-А40/3554-02 признал электронное платежное поручение, подписанное ЭЦП генерального директора и главного бухгалтера, надлежащим доказательством волеизъявления клиентов, а подписанный ЭЦП документ - имеющим юридическую силу.

В постановлении от 5 ноября 2003 г. № КГ-А40/8531-03-П ФАС Московского округа также признал юридическую силу документа, подписанного ЭЦП. ОАО "Ростелеком" обратилось в суд с иском о взыскании убытков, утверждая при этом, что не передавало в банк платежное поручение в виде электронного платежного документа. Экспертиза, назначенная арбитражным судом и проведенная экспертами ЦБР, показала, что на спорном платежном поручении ЭЦП корректна и принадлежит заместителю генерального директора ОАО "Ростелеком". Кроме того, было установлено, что ключевая система не позволяет инициировать сеанс связи без предъявления главного ключа

---

См. статью Н.Н. Лебедевой «Электронный документ как доказательство в российском процессуальном праве» в журнале «Право и экономика», № 11, ноябрь 2006 г.

клиентского места, а также отправлять документы с клиентского компьютера от имени другого клиента и принимать в обработку не подписанные зарегистрированной ЭЦП документы. Суд признал несостоятельным заявление истца, поскольку тот не представил доказательств несанкционированного вмешательства, либо утраты или иного выбытия дискеты, содержащей ЭЦП лица, имеющего право на ее применение.

Постановлением от 29 октября 2007 г. № КГ-А40/10952-07 ФАС Московского округа отказал в иске о взыскании убытков в результате необоснованного списания денежных средств с расчетного счета по договору банковского счета. Суд установил, что спорные платежные поручения, на основании которых были списаны денежные средства со счета истца, были получены в электронном виде от истца и подписаны электронной цифровой подписью уполномоченного истцом лица.

Постановлением от 28 сентября 2009 г. № Ф09-7207/09-С5 ФАС Уральского округа отказал во взыскании с ответчика убытков, причиненных необоснованным списанием денежных средств с расчетного счета истца, и процентов за пользование чужими денежными средствами, поскольку криптографический ключ к расчетному счету истца был несанкционированно взломан, при этом банк не имел доступа к данному ключу, а истец не проявил определенной степени заботливости и осмотрительности.

В Определении от 17 июня 2010 г. № ВАС-8027/10 Высший Арбитражный Суд РФ подтвердил обоснованность вывода судов об отказе в иске в связи с отсутствием доказательств ненадлежащего исполнения ответчиком договора банковского счета и неправомерного распоряжения денежными средствами истца, поскольку электронные платежные поручения, полученные ответчиком по системе "Банк-Клиент", были подписаны электронной цифровой подписями уполномоченных истцом лиц.

В Определении от 17 июня 2010 г. № ВАС-8138/10 Высший Арбитражный Суд РФ подтвердил обоснованность вывода судов об отказе в иске в связи с отсутствием доказательств причинения обществу убытков неправомерными действиями (бездействием) банка, принимая во внимание акт, составленный по результатам работы экспертной комиссии, установившей подлинность электронной цифровой подписи на платежных поручениях, на основании которых банком были списаны спорные денежные средства.

### *Электронный документооборот*

Проведенный анализ российского законодательства, относящегося к электронным документам, позволяет сделать вывод о том, что оно находится на стадии, когда созданы

определенные основы, которые требуют дальнейшего развития. В частности, можно обратить внимание на следующее.

Закон «Об электронной цифровой подписи» устанавливает, что при одновременном соблюдении перечисленных в нем условий ЭЦП в электронном документе равнозначна собственноручной подписи в документе на бумажном носителе. В то же время Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает, что электронное сообщение, подписанное ЭЦП, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе. Как представляется, между данными положениями этих двух законов имеется определенное противоречие, и применение второго из них может существенно затруднить переход на электронный документооборот в рамках «единого окна», в то время как первое положение не будет этому препятствовать.

Но и Закон «Об электронной цифровой подписи» не лишен недостатков. Указанное положение о признании равнозначности ЭЦП с собственноручной подписью физического лица в документе на бумажном носителе, по существу продекларировано как цель. В то же время в данном Законе нет норм о биометрической привязке подписи к владельцу сертификата ключа подписи, а с другой стороны - закрытый ключ и, соответственно, ЭЦП может передаваться доверенному третьему лицу или допускается возможность ее несанкционированного использования третьей стороной, что означает компрометацию закрытого ключа. В составе данных электронной цифровой подписи отсутствуют отметки даты и времени установления подписи на документ, что в настоящее время очень важно и существенно для правоприменительной практики.

Отсутствие в Законе об ЭЦП норм, уникально увязывающих электронную цифровую подпись с физическим лицом, может породить определенные проблемы на практике. Так, если третьему лицу по каким-либо причинам станет известен закрытый ключ, то отличить подлог подписи до аннулирования ключей будет невозможно. Нельзя исключить возникновения ситуаций, когда применение аналога собственноручной подписи позволит заинтересованным и недобропорядочным должностным и другим лицам отказываться от своей подписи на электронном документе. В таких случаях доказать обратное будет практически невозможно.

Странно выглядит требование Закона включать в ЭЦП «сведения об отношениях, при осуществлении которых электронный документ с электронной цифровой подписью будет иметь юридическое значение». Использование в Законе этой правовой конструкции

предполагает необходимость издания подзаконного акта, содержащего перечень правоотношений, в которых может применяться ЭЦП.

Указанные недостатки Закона об ЭЦП могут быть в значительной мере уменьшены в случае принятия нового закона об электронных подписях, о котором говорится в разделе 3.1.1.5 настоящего исследования. В то же время законопроект еще не прошел второго чтения в Государственной Думе РФ, в ходе которого в него могут быть внесены существенные изменения. Тем не менее, если основные положения законопроекта не претерпят изменений, его положения будут являться более приемлемой правовой базой для создания «единого окна».

Российская Федерация подписала Конвенцию ООН об использовании электронных сообщений в международных договорах. Однако для ее ратификации потребуется внести некоторые изменения в российское законодательство. В частности, содержащиеся в Законах Об ЭЦП и Об информации определения терминов «электронное сообщение», «сообщение данных», «информационная система» не соответствуют положениям статьи 4 Конвенции.

Хотя Конвенция применяется к использованию электронных сообщений в связи с заключением или исполнением договоров между сторонами, коммерческие предприятия которых находятся в разных государствах, и напрямую не относится к вопросам регулирования документооборота, который может осуществляться в рамках «единого окна», заложенные в ней принципы могут оказать благоприятное воздействие на развитие российского законодательства в сфере электронного документооборота. Так например, Конвенция устанавливает, что сообщение или договор не могут быть лишены действительности или исковой силы на том лишь основании, что они составлены в форме электронного сообщения. Согласно Конвенции в случаях, когда законодательство требует, чтобы сообщение или договор были представлены в письменной форме, или предусматривает наступление определенных последствий в случае отсутствия письменной формы, это требование считается выполненным путем представления электронного сообщения, если содержащаяся в нем информация является доступной для ее последующего использования. В Конвенции также определены условия, при которых считаются выполненными, применительно к электронным сообщениям, требования законодательства о предоставлении или сохранении сообщения или договора в их подлинной форме.

Скорейшая ратификация указанной Конвенции будет не только способствовать развитию электронного документооборота между российскими и иностранными предприятиями, вступающими в договорные отношения, но и сможет восполнить

некоторые пробелы российского законодательства в сфере регулирования электронного документооборота, что также может быть востребовано в контексте создания «единого окна».

Как отмечалось выше, в России отсутствует закон об электронной торговле. Хотя такого рода закон призван регулировать отношения B2B, его положения могут стать дополнительной правовой опорой для создания «единого окна» в России. Такого рода вывод позволяет сделать анализ Типового закона об электронной торговле и Руководства по его принятию, которые были подготовлены ЮНСИТРАЛ.

Как указывается в Руководстве, передачу юридически значимой информации в форме безбумажных сообщений могут затруднить юридические препятствия использованию таких сообщений или неопределенность относительно их юридической силы или действительности. Цель Типового закона состоит в том, чтобы предложить вниманию национальных законодателей свод международно-признанных норм, устанавливающих возможный порядок устранения некоторых таких юридических препятствий и создания более надежной правовой базы для электронной торговли.

Типовой закон исходит из признания того, что юридические требования, предписывающие использование традиционных бумажных документов, представляют собой основное препятствие развитию современных средств передачи данных. Типовой закон должен позволять государствам адаптировать свое внутреннее законодательство с учетом изменений в технологии связи с точки зрения торгового права, не вынуждая их при этом полностью отказываться от самих требований, связанных с использованием бумажных документов, или же пересматривать правовые концепции и подходы, лежащие в основе таких требований.

Типовой закон исходит из нового подхода, который иногда называется «функционально-эквивалентным подходом» и который основывается на анализе целей и функций традиционного требования к составлению документов на бумаге, с тем чтобы установить, как эти цели или функции могут быть достигнуты или выполнены с помощью методов электронной торговли. В Руководстве отмечается, что применительно к функциям бумажного документа электронные записи позволяют обеспечить такой же уровень безопасности, как и документы, составленные на бумаге, и в большинстве случаев более высокую степень надежности и скорость обработки, особенно в том, что касается определения источника и содержания данных, при условии соблюдения ряда технических и правовых требований. В то же время принятие функционально-эквивалентного подхода не должно привести к установлению для пользователей,

участвующих в электронной торговле, более жестких стандартов надежности (и связанных с ними расходов), чем те, которые действуют в сфере бумажных документов.

На международном уровне Типовой закон в ряде случаев может быть полезным в качестве инструмента для толкования действующих международных конвенций и иных международных документов, создающих юридические препятствия для использования электронной торговли в результате того, что в них, например, устанавливается требование об обязательном письменном оформлении некоторых документов и договорных положений. В отношениях между государствами-участниками таких международных документов принятие Типового закона в качестве правила толкования может представлять собой средство признания использования электронной торговли без необходимости в дополнении соответствующего международного документа специальным протоколом.

#### *Предпосылки для создания «единого окна» в рамках Таможенного союза*

Как указывалось выше, одним из возможных препятствий правового характера для создания в России «единого окна» является то, что после создания Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России многие вопросы, связанные с документооборотом при оформлении ввоза, вывоза и транзита товаров, регулируются международными договорами между этими странами, а также решениями Комиссии таможенного союза, и Россия не может самостоятельно вносить изменения в действующее на ее территории на основе актов Таможенного союза регулирование. Кроме того, после отмены остающихся ограничений в движении товаров между участниками Таможенного союза, создания единой таможенной территории, заключения и реализации соглашений о создании единого экономического пространства оформление ввоза, вывоза и транзита товаров будет происходить на внешней границе Таможенного союза. Соответственно, теряется смысл создания отдельного российского «единого окна». Тем более, что реальных практических мер в этом направлении еще не предпринималось.

Более целесообразным и перспективным представляется проработка вопроса о создании «единого окна» в рамках Таможенного союза. В качестве определенной основы для этого может рассматриваться намечаемая к созданию Интегрированная информационная система внешней и взаимной торговли Таможенного союза (ИИСВВТ).

Первоначальная концепция ИИСВВТ была одобрена Решением Межгоссовета ЕврАзЭС № 22 от 27 ноября 2009 г. № 22. 21 сентября 2010 г. были подписаны Соглашение о создании, функционировании и развитии ИИСВВТ и Соглашение о применении информационных технологий при обмене электронными документами во

внешней и взаимной торговле на таможенной территории Таможенного союза. Летом 2010 г. разработано технико-экономическое обоснование (ТЭО) создания ИИСВВТ.

Во исполнение указанных решения и Соглашений Межгоссовет ЕврАзЭС решением № 60 от 19 ноября 2010 г. утвердил Концепцию создания ИИСВВТ и определил уполномоченными органами по созданию национальных сегментов ИИСВВТ Министерство связи и информатизации Республики Беларусь, Министерство связи и информации Республики Казахстан и Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Кроме того, Межгоссовет ЕврАзЭС поручил Комиссии таможенного союза утвердить Положение о Координационном совете по информационным технологиям при Комиссии.

По результатам анализа указанных документов можно отметить ряд положений, которые имеют важное правовое значение в контексте возможного создания «единого окна» в рамках Таможенного союза.

Так, Соглашение о создании, функционировании и развитии ИИСВВТ относит к целям этой Системы создание благоприятных условий субъектам хозяйствования государств Сторон, обеспечение эффективного регулирования внешней и взаимной торговли на единой таможенной территории Таможенного союза, осуществление таможенного, налогового, транспортного и других видов государственного контроля с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

Соглашение о применении информационных технологий при обмене электронными документами во внешней и взаимной торговле на таможенной территории Таможенного союза декларирует стремление Сторон разработать общий подход к решению задачи по устранению правовых барьеров на пути использования электронных документов во внешней и взаимной торговле на единой таможенной территории Таможенного союза. Соглашение устанавливает, что электронный документ о внешней и взаимной торговле, оформленный по правилам и требованиям документирования, определяемым Комиссией Таможенного союза, признается равным по юридической силе аналогичному документу на бумажном носителе, заверенному подписью составителя электронного документа либо подписью и печатью. Документ не может быть лишен юридической силы на том лишь основании, что он составлен в форме электронного документа. Использование государствами Сторон электронного документа в качестве доказательства правомерности не может быть запрещено по причине его электронной формы.

Соглашение предусматривает, что вопросы, относящиеся к предмету его регулирования и не отраженные в нем, регулируются законодательством государства каждой из Сторон. В то же время одной из задач Координационного совета по

информационным технологиям является подготовка рекомендаций для гармонизации законодательства государства каждой из Сторон при использовании электронных документов во внешней и взаимной торговле на единой таможенной территории Таможенного союза.

Из приводимого в Соглашении определения понятия «электронный документ о внешней и взаимной торговле» следует, что под такими документами понимаются только документы, заверенные электронной цифровой подписью. Проверку ЭЦП в таких документах будут осуществлять доверенные третьи стороны, функции которых будут выполнять государственные органы государств Сторон или аккредитованные ими организации. Доверенные третьи стороны должны будут взаимодействовать для установления доверия при организации трансграничного электронного документооборота между субъектами электронного взаимодействия государств Сторон, использующих разные механизмы защиты электронных документов.

Согласно Концепции создания ИИСВВТ в число задач этой Системы входят, в том числе, формирование интегрированной информационной структуры межгосударственного обмена данными и электронными документами на таможенной территории Таможенного союза; организация информационного взаимодействия органов государств-членов для обеспечения полноты собираемости таможенных платежей, налогов и сборов; информационное обеспечение контроля международного таможенного транзита; обеспечение возможности реализации механизмов предварительного информирования и электронного декларирования; организация информационного взаимодействия органов, осуществляющих государственный контроль (фитосанитарный, ветеринарный, санитарно-карантинный, транспортный, экспортный и другие) на таможенной территории Таможенного союза; обеспечение информационного взаимодействия на основе межгосударственных и межведомственных соглашений.

В Концепции отмечается, что работы по развитию национальных систем проводятся государствами - членами в рамках собственных планов в соответствии с действующими на их территории нормативными правовыми актами. В этой связи эффективное решение задачи надёжной интеграции информационных систем в рамках Таможенного союза возможно на основе создания интеграционных сегментов, поддерживающих процессы информационного взаимодействия государственных органов государств-членов, регулирующих внешнюю и взаимную торговлю и использующих единую систему справочников и классификаторов, обеспечивающих признаваемую всеми участниками юридическую значимость пересылаемых данных и электронных документов.

Концепция устанавливает основные требования к ИИСВВТ, в том числе: Система не должна подменять национальные системы государств-членов; в Системе должен поддерживаться регламентированный доступ участников к общим информационным ресурсам, необходимым для межгосударственного взаимодействия государственных органов; Система должна обеспечивать сбор, обработку и хранение регламентированной информации о внешней и взаимной торговле; Система должна обеспечивать соблюдение требований, предъявляемых к документам, таких как аутентичность, достоверность, целостность, пригодность для использования в соответствии с международным стандартом ISO 15489-1:2001 Information and documentation. Records management. General; Система должна предоставлять возможность обмена данными и электронными документами, имеющими юридическую силу (или взаимно признаваемыми как таковые).

Если в указанных Соглашениях и Концепции речь идет об использовании ИИСВВТ для взаимодействия и обмена электронными документами между ведомствами государств-участников Таможенного союза, что собственно и воспроизведено на указанной выше схеме, то в ТЭО говорится о необходимости предусмотреть возможность предоставления участниками ВЭД документов в электронном виде с помощью юридически значимого электронного документооборота, имея в виду, что это будет происходить в рамках «единого окна», которое видится разработчиками ТЭО как подсистема ИИСВВТ.

В ТЭО указывается, что для реализации механизма «единого окна» на таможенной территории Таможенного союза<sup>27</sup> необходимо создание единых автоматизированных средств приема, распределения и обработки унифицированных документов, используемых при совершении таможенных операций, при применении к товарам таможенных процедур, проведении таможенного и иных видов контроля. Согласно ТЭО в системе «единого окна» целесообразно использовать интеграционный сегмент ИИСВВТ для взаимодействия с пользователями. Поступившая в «единое окно» информация после соответствующей регистрации должна распространяться в контролирующие органы государств-членов Таможенного союза по назначению. В рамках подсистемы «единое окно» для участников ВЭД должны быть обеспечены обработка данных, используемых при проведении таможенных операций, таможенного и иных видов контроля, как в пунктах пропуска на таможенной границе Таможенного союза, так и в местах прибытия товаров и их таможенной очистки; прием и обработка унифицированных документов предварительного информирования о товарах, предполагаемых к перемещению через таможенную границу Таможенного союза, транспортных средствах международной

---

<sup>27</sup> При этом говорится, что это должно осуществляться на основе Рекомендации № 33 ЕЭК ООН.

перевозки, перемещающих такие товары, времени и месте прибытия товаров на таможенную территорию Таможенного союза или убытия с такой территории.

### *Основные проблемы правового характера*

Таким образом, можно сделать вывод, что в рамках Таможенного союза начинают вырабатываться определенные предпосылки для создания «единого окна». Однако на данном этапе это всего лишь несколько положений общего характера, содержащихся в ТЭО ИИСВВТ. ТЭО не является нормативно-правовым документом, оно подготовлено частной организацией на основе договора с Комиссией Таможенного союза. Для того, чтобы идея «единого окна» получила правовую поддержку, необходимо внесение соответствующих изменений в указанные Соглашения и Концепцию в целях «подключения» к ИИСВВТ участников ВЭД.<sup>28</sup> Одновременно будет необходимо дополнить данные документы либо принять отдельный документ относительно проведения работы по стандартизации данных и информации, которые представляются участниками ВЭД при оформлении ввоза, вывоза и транзита товаров, в том числе обратить внимание на использование международных стандартов (ООН и ВТамО) при проведении этой работы.

Ряд важных положений указанного Соглашения о применении информационных технологий, в том числе понятие «электронный документ о внешней и взаимной торговле», зависят от правил и требований документирования, которые должны быть определены Комиссией таможенного союза. Но это еще не сделано.

Утвержденные документы предусматривают, что обмен электронными документами в рамках ИИСВВТ должен осуществляться при обязательном использовании электронной цифровой подписи. Если выполнение данного требования государственными органами не вызывает сомнений, то для многих участников ВЭД такое требование может создать серьезные трудности и вместо облегчения документооборота его усложнение. Поэтому представляется целесообразным рассмотреть вопрос о возможности использования участниками ВЭД в рамках механизма «единого окна», в случае его создания, простых электронных подписей, не требующих процедур удостоверения подлинности и получения сертификатов ключей подписей. При этом в данном вопросе,

---

Хотя в начале Концепции и продекларировано, что она учитывает мировой опыт и сложившуюся практику обеспечения унификации и стандартизации процессов информационного взаимодействия между гражданами, организациями и государственными органами, в дальнейшем в Концепции речь идет лишь о взаимодействии между государственными органами. Что касается Соглашения об информационном взаимодействии, то, оно, включая в определение понятия «субъекты информационного взаимодействия» физических и юридических лиц, не раскрывает особенности взаимодействия этих субъектов с государственными органами.

как и в ряде других вопросов электронного документооборота, в частности, относительно обеспечения доверенной третьей стороной правомерности применения ЭЦП в электронных документах, Соглашение о применении информационных технологий пока не устанавливает общих норм, а отсылает к национальному законодательству.

Однако в Соглашении не урегулирован вопрос, как следует разрешать ситуацию в случае «нестыковки» применимых норм законодательства двух государств. Например, в соответствии со статьей 10 Соглашения доверенная третья сторона государства, из которого отправляется электронный документ, обеспечила в соответствии с правилами и требованиями этого государства правомерность применения ЭЦП в таком электронном документе, а доверенная третья сторона государства, в которое отправляется электронный документ, считает, что с точки зрения законодательства данного государства ЭЦП в этом документе применена неправомерно.

Хотя в Соглашении говорится о необходимости гармонизации национального законодательства в охватываемых им сферах, но этот процесс может продолжаться довольно долго. Поэтому более рациональным, с точки зрения создания «единого окна», было бы дополнительное урегулирование подобного рода вопросов международным договором между участниками Таможенного союза.

Что касается гармонизации законодательства участников Таможенного союза в сфере регулирования электронного документооборота, то представлялось бы целесообразным проводить эту работу на основе типовых законов и соответствующих руководств, которые подготовлены в рамках ЮНСИТРАЛ.

Ни в упомянутых Соглашениях, ни в Концепции не урегулированы вопросы ответственности за ущерб в случаях использования неточных, неполных или неправильных данных либо их потери при передаче через механизмы ИИСВВТ. Из Концепции следует, что при ее реализации будут заключаться межгосударственные и межведомственные соглашения об информационном взаимодействии между органами государств, участвующими в регулировании внешней и взаимной торговли. Возможно, в этих соглашениях будут урегулированы вопросы указанной ответственности применительно к взаимоотношениям между государственными органами. Но, если говорить о «едином окне», то требуется проработать вопросы ответственности государственных органов перед участниками ВЭД и участников ВЭД перед государственными органами за ущерб в указанных случаях.

Заслуживает внимания и вопрос о порядке разрешения споров, которые могут возникать между субъектами информационного взаимодействия при функционировании ИИСВВТ, как механизма «единого окна».

Соглашение о создании ИИСВТ и Соглашение о применении информационных технологий содержат общие положения о том, что споры между Сторонами, связанные с толкованием и (или) применением положений этих Соглашений, могут передаваться любой из Сторон для рассмотрения в Суд ЕврАзЭС. Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 9 декабря 2010 г. № 534 был принят Договор об обращении в Суд ЕврАзЭС хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза. Согласно этому Договору Суд ЕврАзЭС рассматривает дела по заявлениям хозяйствующих субъектов об оспаривании актов или действий (бездействия) Комиссии Таможенного союза. Основанием для оспаривания актов либо действий (бездействия) Комиссии Таможенного союза является их несоответствие международным договорам, заключенным в рамках Таможенного союза, повлекшее нарушение предоставленных данными международными договорами прав и законных интересов хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Из этих положений можно сделать вывод, что они лишь частично решают вопросы, касающиеся порядка разрешения споров, которые могут возникать при функционировании «единого окна». Неясным остается вопрос, какой орган будет компетентен разрешать споры между участниками ВЭД и «единым окном», какими правилами он будет руководствоваться в случаях возникновения коллизий между применимыми нормами национального законодательства разных государств

Как и в случае создания «единого окна» в России, возникают вопросы относительно соблюдения положений ТК ТС и соглашений, заключенных в рамках Таможенного союза, которые предусматривают представление документов при ввозе, вывозе и транзите товаров участниками ВЭД соответствующим национальным государственным органам. Но применительно к «единому окну» в рамках Таможенного союза такого рода вопросы можно решить путем заключения международного договора. При рассмотрении вопроса о создании «единого окна» в рамках Таможенного союза, потребуется также провести анализ законодательства Беларуси и Казахстана<sup>29</sup> на предмет наличия (отсутствия) других возможных препятствий правового характера, в том числе в отношении передачи данных за пределы национальной юрисдикции. Необходимо серьезно проанализировать законы трех стран об охране данных - ограничивают ли они передачу данных третьим лицам и не будет ли являться „единое окно" Таможенного союза таким третьим лицом? Этот вопрос привел к принятию решению Европейского Союза о работе по сети 27 национальных систем „единого окна", которые будут обмениваться информацией на основе установившихся международных стандартов.

---

Имея в виду, что анализ российского законодательства проведен в настоящем исследовании.

Благодарю за внимание.