

УДК 004.91; 339.5

## ГАРМОНИЗАЦИЯ И УПРОЩЕНИЕ ПРОЦЕДУР ПОГРАНИЧНОГО КОНТРОЛЯ ТОВАРОВ

*Кузьмин С.И.*, к.э.н., Европейская экономическая Комиссия ООН (UNECE),  
E-mail: serguei.kouzmine@unece.org, Женева, Швейцария

**Аннотация** Обсуждаются вопросы использования электронного документооборота для пограничного контроля товаров. Рассмотрены различия между электронной и цифровой подписью; на примере США, Швеции, Малайзии и др. стран показаны условия применения электронных документов в деловой и таможенной практике. Обсуждаются вопросы надежности и безопасности хранения и передачи электронных документов и данных.

**Ключевые слова:** электронный документооборот, электронная торговля, электронная подпись.

## HARMONIZATION AND FACILITATION OF FRONTIER CONTROLS OF GOODS

**Kouzmine S.I.**, PhD., UN Economic Commission for Europe Palais des Nations (UNECE)  
E-mail: serguei.kouzmine@unece.org, Geneva 10, Switzerland

**Abstract** Discusses the use of electronic documents for frontier control of the goods. Are shown the differences between electronic and digital signature; for example, the USA, Sweden, Malaysia and other countries shows conditions of use of electronic documents in the business and customs practice. Discusses issues of reliability and safety storage and transmission of electronic documents and data.

**Keywords:** electronic document management, electronic Commerce, electronic signature.

### Плюсы электронизации всей страны

Электронный документ, электронная торговля, электронная подпись – эти и другие термины широко вошли в наш лексикон. Новый этап в развитии электронного документооборота начался с создания Таможенного союза, одно из соглашений которого предусматривает обмен информацией в электронном виде между регулирующими органами. Механика проста: информация пересылается компетентному органу в электронном формате, либо к ней можно было получить доступ, войдя в единую базу данных.

Вместе с тем многие практические и правовые вопросы электронного бизнеса остаются неясными. Законы об электронной подписи и электронных документах приняты почти во всех странах на постсоветском пространстве. Но по существу они

пока не работают, т.к. для эффективного функционирования электронных документов требуется развитая техническая, правовая и административная инфраструктура. Создавать ее можно только постепенно, начиная с необходимых именно сегодня законодательных актов. Вторым неперенным условием выступает человеческий фактор - понимание того, где и для чего нужна электронная информация.

Рассмотрим переплетение правовых и практических проблем с точки зрения пользователей электронных документов. Здесь на первый план выходит различие между подачей и обменом документами / данными в электронном виде и автоматической электронной обработкой данных.

В первом случае, полученная информация (по электронным каналам, примеры см. ниже) имеет многоцелевое использование и при необходимости некоторые биты этой информации вводятся в информационную систему получающего органа вручную. Это значит, что электронные данные дополняют, но не заменяют бумажные. Такое положение сегодня в России и в СНГ.

Во втором случае, требуемые биты поданной информации используются (поступают) в информационную систему автоматически без какого-либо вмешательства человека и в дальнейшем также автоматически применяются. Во многих странах подачу данных в электронном виде необязательно сопровождать бумажными. То есть, электронные документы начинают существовать самостоятельно, независимо от “бумаги”. Второй вариант требует гораздо более сложной информационной системы.

В первом вышеприведенном сценарии по сути это не более чем простой обмен данными (несмотря на то, что информация поступает через электронные средства, это не делает ее “электронной”), а второй - может служить примером автоматического обмена данными.

Эти примеры приведены с единственной целью – убедить, что использование автоматического обмена данными выгодно, и выгода может быть максимальной за счет ускорения процесса обработки информации, избежания возможности ошибок со стороны персонала, быстрого принятия необходимых решений, возможности повторного использования данных, повышения эффективности.

В то же время электронный документооборот требует более высокого качества данных (информации). Что это означает? Посмотрим, как данные отображаются на бумаге и в электронном виде.

Стандартное заблуждение состоит в том, что электронный документ - это то же самое, что и бумажный, только в электронном формате.

В принципе это так, но сколько здесь скрывается различий! Неоспоримый факт, что электронный документ требует гораздо большей четкости и соблюдения порядка заполнения. Классический пример - фамилия и имя. В случае, если заполняющий форму сначала ставит имя, а потом фамилию, любой поймет, что есть что. При обработке этой информации компьютером возможна ошибка в виде регистрации имени в качестве фамилии, и наоборот. Поиск документа в дальнейшем будет затруднен, особенно при больших количествах запросов.

Другой пример: в бумажном документе для написания адреса отведено три строки, и одна - для телефона. Обладатели длинных адресов, иногда не уместяющихся в отведенное пространство, иногда позволяют себе использовать и четвертую строку. Это понятно читающему человеку, но не компьютеру. Вся информация, содержащаяся в четвертой строке будет автоматически добавлена компьютером в информацию о телефонах, что приведет базу данных к хаосу. Иными словами, информация используемая в электронном формате, должна быть точно определена (как технически, так и по содержанию);

В свою очередь, точная определенность требует значительной подготовки - как минимум, по упорядочению терминологии данных и, в идеале, их упрощению во избежание ненужных запросов и переработки лишней информации.

Необходимы время и практика также для осмысления роли и места электронной информации, в первую очередь для понимания того, в какой мере электронный документ и бумага тождественны.

Такая эквивалентность предусматривается законом (например, в рамках Таможенного союза). Национальные законодательства большинства стран мира также устанавливают равенство форм, а также подписей, печатей и других способов защиты, применяемых к бумажным документам, и их эквивалентов для электронных данных.

Так, закон США «О снижении бумажного оборота» и положение «О таможенной модернизации» уравнивают электронные документы с подписанными бумажными путем указания на обязательность обоих в равной степени.

В Швеции положение о равнозначности форм было принято в рамках инициативы по развитию информационной системы шведской таможни. Оно действует со второй половины 80-х годов XX века.

Однако, на практике, особенно в России, никак не приживется понимание электронного документа как оригинала. Случается так, что письмо посылается почтой, а его копия факсом или электронной почтой, как бы «для надёжности». Это абсолютно чрезмерное копирование. Например, в ряде стран Запада сертификат соответствия

(безопасности товара) помещается в базу данных испытательной лаборатории, и заинтересованная компания при необходимости может его распечатать. Здесь речь, по крайней мере, идет о сопоставимых документах. Одновременно в международной торговле всё чаще появляются электронные сообщения, которые не имеют не только бумажного эквивалента, но и передают директивы (обычно без участия человека) от одного компьютера другому совершить определенную операцию. Такой «приказ» не имеет даже формы, в которой его может прочитать неспециалист ! Самое невероятное, что, согласно закону, такое не читаемое человеком сообщение также является электронным документом.

Как соотносятся бумажные и электронные документы в других странах ? Для примера взяты наиболее «продвинутые» в этом отношении страны, причем в этот ряд попали как высокоразвитые, во всех отношениях (США, Швеция), крупные (Малайзия), так и небольшие, что называется «начинающие с нуля». Объединяет их «электронный» интерес, то, что все они в большой степени экономически завязаны на торговле, в которой в последние годы получил распространение принцип «единого окна».

Наиболее широко электронные документы используются для обработки данных по этому принципу (комплекс мер при обмене торговыми данными в международной торговле). Обязательной подача документов в электронном виде обязательной не является, например в Швеции. Их таможня настаивает на электронных документах только в процедуре экспорта, поскольку ЕС постановил, что экспортная декларация таковой должна быть. Фактически же, в Швеции 98% всех деклараций (в среднем из 7 миллионов ежегодно) подается в электронном виде.

Таможня США также принимает оба формата, но и здесь большая часть документов подается электронно. Некоторые операции продолжают осуществляться, в силу их специфического характера, в бумажном формате. Обычно это связано с дополнительным контролем.

В Македонии подача документов в электронном форме является дополнительной опцией, предоставляемой бизнесу, но для государственных предприятий является обязательным требованием. Это значит, что представитель государственного предприятия обязан подать электронные документы и запустить их загрузку в электронную систему.

Правительство Малайзии представляет себе систему «единого окна» как полностью автоматизированный подход к упрощению процедур торговли и повышению эффективности государственной системы получения (доставки)

информации. Поэтому они находятся на стадии полного перехода на использование электронных документов.

**Значит ли это что «бумага» больше не нужна ? Не совсем.**

В области торговли многие страны требуют предоставления бумажных документов впоследствии. В развитых странах, это скорее исключение и требуется в особых случаях. Как уже упоминалось, в США бумажная форма может быть необходима для проведения более тщательного контроля, когда поставка идет из страны, с которой ранее не было торговых отношений.

В Малайзии некоторые типы таможенных деклараций (банковские гарантии, льготы) требуют предоставления бумажных документов сразу после подачи электронных. В Сенегале не нужно представление бумаг в таможенном процессе, но на конечной стадии выпуска товара, государственные органы могут потребовать предъявить бумажный вариант.

В общем, большинство стран требует от участников торгового оборота сохранения бумажных оригиналов, даже если их не нужно представлять во время процесса оформления товаров. Как в магазине – не выбрасывайте чеки, господа. Ведь они могут потребоваться в случае необходимости установления аутентичности. Поэтому их нужно хранить в течение установленного периода, который варьируется от 7 лет в Малайзии до 10 лет в Швеции. Самый либеральный подход в этом вопросе выбрала Македония, где бизнес - участники не имеют таких обязательств; в случае необходимости бумажного документа можно его просто распечатать из таможенной системы.

Сохраняющаяся «оглядка на бумагу» объясняется сомнениями в аутентичности информации, желанием удостовериться в подлинности сообщения или документа и определения того, кто его инициировал. Как это проверить иначе, чем иметь копию на бумаге? Вот хотя бы подлинность электронной подписи. Чем отличается подпись на бумаге от подписи в электронном виде?

Бумажная подпись, обычно, выполняет следующие функции :

1. подтверждает нахождение лица в определенный момент в определенном месте (например журнал прихода на работу);
2. выражает согласие с текстом (характеристика);
3. устанавливает связь с текстом (лицо с правом подписи);
4. заверяет авторство текста (автор статьи);
5. изъявляет согласие принять на себя обязательства (договор о поставке товара).

Электронная подпись позволяет выполнять не только все эти функции, но и в дополнение к ним четко зафиксировать время своего появления «в деле» с точностью до секунды. Чаще всего электронной подписью пользуются уполномоченные лица; она как бы «оторвана» от реального лица, и в этом её главное отличие от бумажной (что может быть одновременно и плюсом, и минусом).

Как и в случае с бумагой, возникает необходимость защиты от фальсификации и обеспечение подлинности подписи. В этой связи следует отметить, что западные эксперты различают “электронную” и “цифровую” подписи.

В первом случае (электронная), это может быть имя в конце СМС сообщения или письма в электронной почте. Во втором (цифровая), эта подпись закодирована, зашифрована с помощью специальных криптографических мер защиты. Цифровые подписи в разных видах широко применяются в развитых и развивающихся странах, особенно в сфере международной торговли и таможни. Существует соблазн законодательно закрепить необходимость иметь и принимать только цифровую подпись как более надежную.

Такой подход, в частности, предлагается в рамках Таможенного союза (ТС). В странах членах ТС уже (и будут) созданы специальные центры для предоставления компаниям услуг цифровой подписи и для защиты их информационных контактов с госорганами и между собой.

Для обеспечения действительности подписей электронных документов в США все декларанты проходят специальную процедуру по получению уникального кода идентичности; впоследствии этот код должен содержаться во всех принятых электронных документах

В Македонии все подаваемые документы или изменения статуса во время таможенного процесса проверяются и сопровождаются цифровой подписью с действительным цифровым сертификатом. Это условие для установления аутентичности.

Примерно такая же практика существует в Малайзии. Для операций по платежам цифровая подпись документов нужна для аутентичности. В Малайзии документы действительны также для обмена информацией между партнерами в специальном формате, предусмотренном для внутренних сообщений.

Существуют и другие методы установления действительности электронных документов/сообщений. Например, в Македонии обязательна регистрация всех пользователей и последующая аутентификация по имени и паролю.

Система для обмена информацией между деловыми партнерами предусмотрена и в США. Для проверки источника используются коды и пароли.

Как только электронные документы выходят за пределы страны, встает вопрос об условиях взаимного признания электронных документов и информационных сообщений. В основе таких соглашений о взаимном признании лежат соображения, связанные с мерами безопасности (например, уровнем шифрования, который может потребоваться), вопросами безопасного хранения данных, требованиями признания, а также, в случае необходимости, международных подтверждений и т.п.

Для обеспечения безопасности во время обмена электронной информацией с клиентами в Швеции для этих целей существует выделенная линия, обеспечиваемая таможней. В Малайзии сообщение может быть обеспечено с использованием 128-битного кодирования. В Сенегале используется кодирование, подписи и ключи. В Маврикии применяют кодирование, в некоторых случаях - выделенные линии. В Македонии также существует безопасная выделенная линия, причем бизнес клиенты могут подключиться через интернет, а государственные предприятия используя внутреннюю сеть.

Казалось бы, все возможные средства защиты электронной подписи задействованы и вполне достаточны. Но зарубежные эксперты не считают цифровую подпись универсальным средством. По их мнению, государство не должно навязывать бизнесу жесткие решения. Причина двояка: цена цифровой подписи высока, а стопроцентной гарантии, что её нельзя взломать, нет. И, как следствие, встает вопрос об ответственности, в том числе материальной, шифровального центра и т.д. и т.п. Защита данных касается таких вопросов, как доступ и целостность и точность данных, а также мер, обеспечивающих установление "контрольной цепочки" при использовании электронной информации. Вопрос надежности связан также с долгосрочным хранением информации (электронное архивирование) о цифровых подписях, их изменениях, аннулировании, и т.д. Тем более, что существуют (как говорилось выше) и другие способы защиты и передачи информации, обеспечивающие достаточно высокую её надежность (коды, защитные линии и др.). Так что по мнению экспертов не стоит списывать их со счетов ради единственной – цифровой.

Обеспечение сохранности информации важно также в суде, чтобы электронные документы и информационные сообщения не лишались доказательной силы.

Дискриминация электронных документов по сравнению с бумажными не допустима, а значит требуется особое внимание к вопросам хранения, обеспечения и передачи электронных документов и данных. Уровень надежности, необходимый для

таких документов или информационных сообщений, должен быть очень высок. Пока же даже на Западе компании, работающие с электронными документами, продолжают сохранять также и бумажные копии/оригиналы (как говорится, “береженного бог бережет”).

Правовые эксперты и судебная практика в развитых странах исходят из того, что базисный подход к надежности информации должен быть основан на принципе разумной предусмотрительности. Скажем, вряд ли осмотрительно подписывать миллионный контракт только на основе СМС. Такой подход, как считается, дает бизнесу возможность решить самому, где и какая степень защиты и подтверждения информации необходима. Конечно, госорганы сами определяют режим подачи информации, но и здесь, возможно, излишняя бдительность нужна не во всех случаях.

Напротив, при определении подлинности информации трудно преувеличить важность удостоверения подлинности документов.

Идентифицированная подпись не всегда может выполнять такую удостоверяющую функцию. Неверно также отождествлять подлинную подпись с подлинной информацией, потому что документ может быть впоследствии изменен, а подпись останется подлинной.

Поэтому на практике, речь часто идет не о подписи, а о наличии надежных доказательств (в том числе путем и подписи) в сохранении информации в целостности с момента её подготовки до момента получения её конечным пользователем.

Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) подготовила типовые законы об электронной торговле и об электронных подписях. Подходы, предлагаемые ЮНСИТРАЛ сводятся к тому, что стороны могут использовать любые методы подписи или удостоверения подлинности, которые позволяют: идентифицировать стороны обмена информацией; установить их намерения относительно этой информации; обеспечить уровень надежности, соответствующей целям подготовки, передачи и использования информации в электронном виде.

Одна и та же форма передачи информации может быть не всегда уместна в зависимости от обстоятельств. Предположим ситуацию, когда фирма отгрузила товар на основе факса-заказа, который был послан по ошибке и подписан лицом не имевшим такого права. Суд может признать действия фирмы-поставщика обоснованными, если факс пришел от постоянного партнера, или неразумными, если заказ пришел от незнакомой компании. В данном случае упор делается не на подписи и бланк компании, а на установление намерения сторон, выяснения практики их сотрудничества, наличия



процедур контроля и т.д. Такой подход, в частности, характерен для юристов англо-американской школы, и является, конечно, наиболее продвинутым.

Напомним ещё раз, что в отличие от «бумаги», с которой мы работаем столетиями, использование электронных документов не превышает на деле двух десятилетий, и с нетерпением ожидает развитой инфраструктуры для себя, прежде всего в правовом поле. Необходимы законы, регулирующие, в частности, электронное представление документов (начиная с формулирования точного определения понятия «электронный документ»), подтверждение пользователя и сообщения, обеспечение сохранности информации, принцип "недискриминации" бумажных и электронных документов в суде, вопросы защиты электронных данных и конфиденциальности информации (деловой и личной); процедуры электронного архивирования, вопросы "владения" данными и заинтересованности в этих данных сторон и даже правительств, учитывая при этом интересы интеллектуальной собственности (а также, возможности использования информации, например, в правоохранительных целях) и т.д.

По существу, перед законодателями, чья цель – «электронизировать» страну, стоит выбор пути из двух возможных, и оба они трудоёмкие: пытаться предусмотреть все возможные будущие проблемы и обезопаситься от них путем сложных административных и правовых процедур или свести к минимуму запреты и ограничения, вводя их только там, где они необходимы, и создавать культуру взвешенного и разумного (с необходимой осторожностью) использования электронных документов как государством, так и бизнесом.