

ПО НАПРАВЛЕНИЮ К ЕДИНОМУ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМУ ТРАНСПОРТНОМУ ПРАВУ ДЛЯ ПАНЬЕВРОПЕЙСКОГО РЕГИОНА: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ.

Документ для обсуждения подготовлен секретариатом

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Экономическая Комиссия ООН для Европы (ЕСЕ) стремится совершенствовать международное железнодорожное транспортное право в панъевропейском регионе, особенно, на формирующихся рынках и не имеющих выхода к морю странах Восточной и Юго-восточной Европы, Центральной Азии и Кавказа¹. На долю транспорта приходится существенная часть издержек, связанных с мировой торговлей. Снижающая издержки гармонизация железнодорожных транспортных инфраструктур (например, осевая нагрузка, протяженность запасных путей), функциональных и эксплуатационных регламентов (например, таможенное оформление, длина и скорость поездов) и правовых (договорных) положений внесла бы свой вклад в экономическое развитие посредством увеличения объемов международной торговли, производительной мощности и уровня занятости.

2. Вопрос как достичь интероперабельности железнодорожного транспорта в панъевропейском регионе и за его пределами не является простым. Уже в 2005 и 2006 годах правительства стран региона ЕЭК ООН и эксперты железнодорожной отрасли при поддержке Внутреннего Транспортного Комитета указывали на то, что необходимо преодолеть препятствия на пути достижения интероперабельности железнодорожного транспорта и создать равное игровое поле, в частности, между дорожным и железнодорожным транспортом вдоль коридоров восток – запад и евроазиатских наземных транспортных коридоров. При определенных условиях следует начать переговоры о создании единой железнодорожной системы, преодолеть существующее различие между КОТИФ и СМГС, что приведет к прямым железнодорожным перевозкам в рамках единой правовой системы на всем пространстве от Атлантики до Тихого океана².

3. Ряд исследований и отраслевых программ также подчеркивали значение нефизических препятствий на пути обеспечения эффективности железнодорожного транспорта и удовлетворения растущей потребности в единой правовой системе для международных грузовых железнодорожных перевозок, в особенности, в сообщении между Европой и Азией. Свежие усилия на преодоление таких препятствий включают совместную работу ОСЖД и ЦИТ, ЕЖДА и ОТИФ, Глобальной Группы Экспертов МСЖД, Специальной Программы ООН для экономик стран Центральной Азии по транспорту и облегчению пересечения границ, Рабочих Групп ЕЭК ООН³, Экспертной группы ЕАТС и других инициативы.

¹ Регион ЕЭК ООН включает 56 стран Восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии, Юго-восточной Европы, Западной Европы и Северной Америки. Панъевропейский регион включает все подрегионы ЕЭК за исключением Северной Америки.

² Более подробную информацию можно найти в TRANS/WP.24/109, параграфы 4-20; ECE/TRANS/166, параграфы 95-96.

³ В частности, Рабочие группы ЕЭК ООН по таможенным вопросам, касающимся транспорта.

4. Поскольку все вопросы, касающиеся интероперабельности, являются актуальными, в данном документе исходят из того, что их следует решать постепенно, (то есть последовательно, нежели все вопросы разом) с учетом имеющихся ресурсов для работы ЕЭК ООН в области железнодорожного транспорта. Рабочая группа по железнодорожному транспорту (SC.2) на своей 64-ой сессии в Женеве в ноябре 2009 года приняла решение о создании неофициальной группы экспертов, которые подготовят документ с изложением позиции касательно единого железнодорожного транспортного права для обсуждения на своей 64-ой сессии в 2010 году. Группа также должна подготовить семинар по основным вопросам евроазиатского железнодорожного транспорта, который пройдет в ходе 64-ой сессии группы SC.2 в 2010 году.

5. Данный документ составлен следующим образом. Во втором разделе приведено краткое сравнение международных регулирующих структур для некоторых видов транспорта. В разделах 3 и 4 рассматриваются физические и эксплуатационные вопросы интероперабельности. В пятом разделе – правовые аспекты интероперабельности. В 6-ом разделе обсуждаются задачи неофициальной группы экспертов. Раздел 7 содержит заключение.

II. ОТСУТСТВИЕ ГАРМОНИЗИРОВАННОЙ ПАНЬЕВРОПЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ДЛЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

6. Для эффективного международного транспорта необходима прозрачная, устойчивая и гармонизированная международная регулирующая структура, которая определяет минимальные стандарты и цели для эксплуатации существующих и планируемых железнодорожных линий и качество осуществления международных железнодорожных перевозок. Такие структурные условия позволят правительствам, транспортным операторам, логистическим операторам, поставщикам и грузоотправителям вкладывать инвестиции и организовать эффективные международные транспортные сети в соответствии с потребностями пассажиров и требованиями глобальных цепочек поставок.

7. Железнодорожный транспорт - единственный вид транспорта, который не имеет большой выгоды от единых или даже гармонизированных инфраструктур, эксплуатационных регламентов и правовых норм на глобальном или панъевропейском уровне, так как железнодорожный транспорт не может конкурировать на дальних международных маршрутах на равном игровом поле с другими видами транспорта в панъевропейском регионе или в сообщениях между Европой и Азией или Ближним Востоком. Даже притом, что перевозки по плотной европейской железнодорожной сети с её выходами на другие регионы через Среднюю Азию, Восточную Европу и Турцию могут обеспечить дополнительные жизнеспособные, экономические и устойчивые транспортные ресурсы, тем не менее, они не могут стать альтернативой дальним дорожным и морским перевозкам на таких маршрутах.

8. Воздушные и морские транспортные перевозки организуются и регулируются на глобальном уровне на основе единых международных стандартов. Точно так же и дорожный транспорт имеет выгоду от общих панъевропейских инфраструктурных стандартов (Е-дороги, и т.д.), стандартных эксплуатационных правил и регламентов (ТИР, ДОПОГ, и т.д.), и общих правовых и договорных стандартов (ЦМР, и т.д.). И для грузовых перевозок по внутренним водным путям также есть структурная единая система (Будапештская конвенция о Договоре перевозки грузов по внутренним водным путям).

9. Несмотря на то, что многое было достигнуто на подрегиональном уровне, особенно, в рамках 27 стран Европейского союза, недостаточно было сделано для достижения потенциала дальних международных железнодорожных перевозок в панъевропейском регионе и за его пределами, а также обеспечения регулируемого равного поля для игры с другими видами транспортных перевозок. Например, из 57 соглашений ООН о содействии транспорту, находящихся в ведении ЕЭК, только пять соглашений содержат решения по железнодорожному транспорту, и только 90 стран присоединились к ним (3 из этих

соглашений подписаны ещё в 1950-ые годы и представляют сегодня второстепенный интерес)³. Для сравнения, 36 панъевропейских и глобальных соглашений, к которым присоединились 1273 договаривающихся сторон, регулируют вопросы по международному дорожному транспорту, дорожной инфраструктуре, эксплуатации дорожного транспорта и облегчения пересечения границ, а так же существуют договорные правила.

10. Нескладная двойная правовая система так же как неполные реформы рынка во многих европейских и азиатских странах не позволяют железнодорожным предприятиям предлагать конкурентоспособные дальние транспортные решения на евроазиатском и глобальном уровне. В условиях единой структуры можно значительно улучшить работу международного железнодорожного транспорта. Однако такие условия должны быть обсуждены на переговорах и утверждены всеми странами, имеющими железнодорожные сети в панъевропейском регионе и, конечно же, железнодорожные сети соседних стран (Китая, Ирана, Монголии), для решения вопросов физических (к инфраструктуре), эксплуатационных и правовых стандартов и вопросов интероперабельности. Политика по специальным тарифам и стоимости перевозок не должна учитываться, так как национальная политика в отношении конкуренции довольно отличается в странах всего панъевропейского региона и соседних странах.

11. При совершенствовании физических соединений железнодорожных сетей, осуществляемой в Европе и Азии, создание единой системы даже более обосновано. Существующие стратегии и юридические инструменты (КОТИФ и СМГС), а также оперативные договоренности (общая транспортная накладная ЦИМ/СМГС) могли бы стать основой будущей правовой структуры, регулирующей международные железнодорожные транспортные перевозки на панъевропейском уровне, и позволяющей прямые железнодорожные транспортные перевозки на пространстве от Атлантики до Тихого океана через евроазиатский наземный мост.

III. ТЕХНИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ИНТЕРОПЕРАБЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

12. Соглашения ООН определяют минимальные стандарты инфраструктуры и некоторые эксплуатационные параметры в панъевропейском регионе (СМЖЛ, СЛКП) и азиатском регионе (ТАЖД) 6. 27 стран присоединились к соглашению СМЖЛ, 32 страны - к СЛКП и 8 стран - к ТАЖД. Параметры СМЖЛ, СЛКП и ТАЖД не являются идентичными, но они интероперабельные в большой степени. Не существует специального графика по реализации стандартов СМЖЛ, СЛКП и ТАЖД, хотя Договаривающиеся стороны готовы включить их в свои национальные программы развития.

13. Некоторые физические параметры, такие как габариты погрузки или ширина колеи, вряд ли будут гармонизированы, учитывая большую протяженность существующих сетей, которые были построены согласно определенным национальным нормам. Технические решения существуют для того, чтобы справиться с такими проблемами по разумной стоимости. Кроме того, контактная группа ОСЖД/ЕЖДА недавно начала работу по согласованию технических параметров для интероперабельности железнодорожных систем с шириной колеи 1520 мм и 1435 мм в ЕС и восточноевропейских странах СНГ.

³ Соглашения СМЖЛ и СЛКП 1985 и 1991гг. соответственно, Конвенции 1952 г. 1958 г. по облегчению пересечения границ для грузовых железнодорожных перевозок и Таможенной конвенция 1958 г. по ремонту грузовых вагонов EUROP.

4Более подробная информация доступна на сайте <http://unece.org/trans/conventn/agreemcp.html>

14. Был инициирован ряд проектов с целью совершенствования физической железнодорожной инфраструктуры стран Центральной, Юго-восточной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (например, ТЕЖ, БАТС, ЦАРЭС). Основные инвестиции, как правило, поступают от международных финансовых учреждений. Такие инвестиции значительно уменьшают транспортные расходы и таким образом стимулируют торговое и экономическое развитие заинтересованных стран.

IV. ЭКСПЛУАТАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ИНТЕРОПЕРАБЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

15. Проблемы нефизического характера также решались, главным образом, на региональном уровне. В принципе, в производстве железнодорожной транспортной отрасли можно было бы выполнить полную либерализацию в соответствии со свободным транзитом и другими правилами ВТО для наземного транспорта. Это, однако, вряд ли случится в обозримом будущем, учитывая сложную природу продолжающихся переговоров по либерализации железнодорожной транспортной отрасли и тот факт, что ряд стран - членов ЕЭК с переходными экономиками еще не присоединились ВТО.

16. Либерализация и приватизация железнодорожных систем во многих странах региона ЕЭК привели к необходимости в эффективных таможенных транзитных нормах для железнодорожного транспорта. В регионе ЕЭК таковые включают в себя транзитный режим ЕС, Европейскую Конвенцию по транзитному режиму (ЕС и страны Европейской ассоциации свободной торговли)⁸, Соглашение о перевозках США, Канады и Мексики, ТИР и другие юридические инструменты ООН, относящиеся к таможенному транзиту, включая Соглашение о Гармонизации.

V. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИНТЕРОПЕРАБЕЛЬНОСТИ

17. На железнодорожном транспорте продолжают существовать бок о бок две основные правовые системы (ЦИМ и СМГС). Системы ЦИМ и СМГС управляются международными железнодорожными организациями, представительства которых расположены в Берне и Варшаве соответственно, то есть ОТИФ (46 государств - членов) и ОСЖД (27 государств - членов). Эти организации предприняли конкретные шаги для обеспечения интероперабельности двух правовых систем, разработали общую транспортную накладную ЦИМ/СМГС в сотрудничестве с ЦИТ, которая применяется при грузовых перевозках в сообщении между Европой и Азией по маршрутам в пределах пространства СМГС. Перевозки, осуществляемые между странами КОТИФ и СМГС, традиционно сопровождаются расходом большого количества времени при пресечении границ, включая улаживание и перевод соответствующих документов. Интероперабельность двух систем в последнее время улучшилась благодаря единой накладной ЦИМ/СМГС. Данный документ в настоящее время используется на более чем 50 маршрутах трансъевропейских железнодорожных транспортных коридоров, соединяющих ЕС с Российской Федерацией и Украиной.

5 СМЖЛ = Европейское соглашение о главных международных железнодорожных линиях; СЛКП = Европейское соглашение о важных международных линиях комбинированных перевозок и соответствующих объектах.

6 Межправительственное соглашение по Трансазиатской железной дороге (ТАЖД) вступило в силу 11 июня 2009 года, когда Китай стал восьмой страной, ратифицировавшей Соглашение.

7 например 7 стран СНГ пока не присоединились к ВТО (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Российская Федерация, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан).

8 Транзитный режим позволяет таможенным властям идентифицировать и контролировать транзит импортируемых грузов так, что грузы могут оформляться в конечном пункте назначения, а не на границе.

18. Упомянутая выше правовая двойственность систем увеличивает в значительной мере затраты на международные железнодорожные перевозки по сравнению с другими видами транспорта, у которых имеются единые правовые системы. Хотя применение общей транспортной накладной расширилось, часто при международных грузовых перевозках между пространствами ЦИМ и СМГС все еще требуется отнимающее время улаживание и дорогостоящие документационные процедуры на пограничных станциях.

19. Кроме единой транспортной накладной ЦИМ/СМГС ЦИТ и ОСЖД недавно разработали порядок работы с претензиями и соответствующие правила по компенсационным выплатам. Единый режим ответственности может рассматриваться в качестве важного шага на пути единого железнодорожного транспортного права в Евроазиатском регионе.

VI. ЗАДАЧИ НЕОФИЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ КАСАТЕЛЬНО ЕДИНОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

20. Вопросы, рассматриваемые в документе с изложением позиции, который должен быть подготовлен новой группой экспертов для Рабочей группы по железнодорожному транспорту, могут быть следующими:

21. Юридическая значимость Европейского железнодорожного законодательства и его гармонизация с другими системами в Евроазиатском регионе, а также современные инициативы и предложения международных железнодорожных организаций необходимо рассматривать с самого начала и отражать как техническое задание для официальной группы экспертов по железнодорожному транспортному праву, которое может быть подготовлено, при необходимости, неофициальной группой. Такое техническое задание должно быть утверждено Рабочей группой по железнодорожному транспорту, а впоследствии – Комитетом по внутреннему транспорту в целях административной поддержки ЕЭК (включая услуги секретариата, устных и письменных переводчиков) на начальный период до двух лет (2011-2013гг), который можно продлить еще на два года (2014-2015гг), при необходимости.

22. В документе с изложением позиции необходимо охватить следующие вопросы.

- ~ Основные действия для установления единого железнодорожного транспортного права в панъевропейском регионе;
- ~ Объединение КОТИФ и СМГС в новый правовой режим с переходными положениями;
- ~ Расширение нового режима во всем регионе и за его пределами;
- ~ Интероперабельность железнодорожного транспортного права панъевропейского (глобального) региона и ЕС;
- ~ Соответствующие гармонизированные транспортные документы в новом правовом режиме;
- ~ Ответственность за разработку соответствующих документов;
- ~ Учреждение или организация для ведения дел нового правового режима;
- ~ Разработка программных рекомендаций для правительств стран региона ЕЭК.

23. Вторичной задачей группы заключается в организации семинара по ключевым евроазиатским железнодорожным транспортным вопросам, который состоится в ходе 64-ой сессии группы SC.2 18-19 ноября 2010 года. Сессия принимается австрийским правительством и ОБСЕ в Вене и будет скоординирована с предшествующей сессией Рулевого Комитета Проекта ЕЭК ООН под названием ТЕЖ (Трансьевропейская железная дорога).

24. Семинар в Вене мог рассмотреть в числе прочего итоги 2-ой Международной конференции по грузовым перевозкам железнодорожным транспортом, которая состоится 6-7 июля 2010 года в Санкт-Петербурге. На этом представительном мероприятии, организуемое ОАО РЖД и МСЖД, как ожидается, будет принята декларация с целью поддержания гармонизации и совершенствования правовой системы для Евроазиатского железнодорожного транспорта. Положения данной декларации можно отразить в заявлении по стратегии, которое будет принято в конце работы Семинара.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

25. В данном документе рассмотрены препятствия, снижающие конкурентоспособность решений по железнодорожному транспорту и панъевропейским и евроазиатским транспортным коридорам. В нем также были обсуждены главная и вторичная задачи неофициальной группы экспертов Рабочей группы по железнодорожному транспорту.

26. Первый вывод состоит в том, что новая группа экспертов должна сосредоточиться на вопросах правовой интероперабельности с учетом разработки стратегии единого правового режима для панъевропейского и евроазиатского железнодорожного транспорта. Работа новой экспертной группы должна строиться во взаимодействии с существующими инициативами ЦИТ, ЕС, ОСЖД, ОТИФ и МСЖД, которые стремятся развивать гармонизированные правовые системы для панъевропейского и евроазиатского железнодорожного транспорта. Это гарантировало бы то, что работа группы экспертов станет дополняющей и эффективной.