



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Рабочая группа по железнодорожному транспорту

Группа экспертов по единому железнодорожному праву

Первая сессия

Женева, 6 мая 2011 года

Пункт 3

Мандат: позиционный документ ЕЭК ООН

**"К единому железнодорожному праву для
евро-азиатского наземного транспорта"**

Пункт 6 предварительной повестки дня

Меморандум о взаимопонимании (МОВ) или

аналогичный документ (рекомендательного характера)

Обсуждение межправительственного документа (МД-Евразия), представляющего собой стратегические рамки в контексте общих положений и условий для евро-азиатских железнодорожных транспортных договоров (ОПУ-Евразия)

Записка секретариата

I. Введение

1. В позиционном документе, принятом Рабочей группой по железнодорожному транспорту (SC.2) ЕЭК ООН на ее шестьдесят четвертой сессии (18 и 19 ноября 2010 года, Вена), изложены концепция и стратегия унификации железнодорожного права в общеевропейском регионе и в евро-азиатских транспортных коридорах (ECE/TRANS/2011/3). Предполагается, что этот позиционный документ будет одобрен Комитетом по внутреннему транспорту ЕЭК ООН 3 марта 2011 года.

2. В позиционном документе ЕЭК ООН признается, что единая накладная, разработанная Комитетом Организации сотрудничества железных дорог (ОСЖД) и Международным комитетом железнодорожного транспорта (МКЖТ), стала первым шагом на пути к унификации железнодорожного права, так как она обеспечивает договорную связь между двумя существующими правовыми

режимами, предусмотренными КОТИФ/МГК¹ и СМГС². Однако, несмотря на то, что такие документы частного права действительно способствуют облегчению международных грузовых железнодорожных перевозок в регионе, основные клиенты в сфере железнодорожных грузовых перевозок, железнодорожные предприятия и правительства, связанные с евро-азиатскими транспортными коридорами, просили предпринять дальнейшие шаги для обеспечения эффективного переговорного процесса и принятия решений по железнодорожным транспортным договорам в рамках этих коридоров (ECE/TRANS/2011/3, пункт 28).

II. Мандат

3. В позиционном документе ЕЭК ООН в качестве краткосрочного решения рекомендуется подготовить типовые общие положения и условия для евро-азиатских железнодорожных транспортных договоров (ОПУ-Евразия). Помимо единой накладной МГК/СМГС, ОПУ-Евразия включали бы все некоммерческие элементы договоров о перевозке грузов железнодорожным транспортом между грузоотправителями и железнодорожными предприятиями, а также между самими железнодорожными предприятиями, причем в их основе лежали бы соответствующие положения КОТИФ/МГК и СМГС.

4. Для обеспечения принятия и единообразного использования такого типового договора, регулируемого частным правом, в позиционном документе ЕЭК ООН рекомендуется обсудить возможность разработки меморандума о взаимопонимании/резолуции/декларации либо аналогичного документа. Такой евро-азиатский межправительственный документ (МД-Евразия)³ представлял бы собой стратегические рамки для надлежащего и транспарентного применения договоров о международных железнодорожных перевозках на основе ОПУ-Евразия в течение определенного периода.

5. ОПУ-Евразия следует подготовить в рамках данной отрасли под эгидой ОСЖД и МКЖТ. Обсуждение ОПУ-Евразия надлежит провести под эгидой ЕЭК ООН (ECE/TRANS/2011/3, пункты 28–38).

III. Задачи

6. Уже сегодня для осуществления евро-азиатских железнодорожных перевозок может использоваться хорошо развитая сеть железных дорог с несколькими альтернативными коридорами. Строительство новых железнодорожных звеньев между Казахстаном, Китаем и Монголией и завершение строительства создаваемого Турцией туннеля в районе Мраморного моря под проливом Босфор будут способствовать дальнейшему повышению качественного уровня транспортной сети.

7. Вместе с тем евро-азиатские железнодорожные перевозки будут осуществляться на коммерческой основе только при условии налаживания и поддержа-

¹ Конвенция о международной перевозке грузов железнодорожным транспортом (КОТИФ) и Единообразные правила, касающиеся договора международной перевозки грузов железнодорожным транспортом (МГК) – Добавление В к Конвенции КОТИФ.

² Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС).

³ Термин "МД-Евразия" используется в настоящем документе вместо наименования предлагаемого межправительственного документа (меморандум о взаимопонимании, резолюция, декларация или аналогичный документ) до принятия соответствующего решения (см. также главу V).

ния надежного и регулярного сообщения в рамках всего коридора, что может быть обеспечено только в том случае, если все правительства и железнодорожные компании будут действовать на совместной основе и активно участвовать в реализации общих задач и правовых принципов.

8. Такое сотрудничество и активное участие крайне необходимы для развития евро-азиатских железнодорожных перевозок, так как железнодорожный транспорт – в отличие от воздушного и морского – пока не может опереться на всеобщую глобальную правовую основу, поскольку перевозочная деятельность осуществляется в различных странах, где для ее регулирования используются различные экономические и правовые системы.

9. Предлагаемый евро-азиатский межправительственный документ (МД-Евразия) мог бы стать надлежащим инструментом для обеспечения активного участия в такой деятельности и механизмом поддержания межправительственного сотрудничества, а также сотрудничества государственного и частного сектора в этой области.

10. Как указано в позиционном документе ЕЭК ООН, МД-Евразия будет представлять собой не набор обязательных правовых норм, а документ рекомендательного характера о формировании партнерства между государственным и частным сектором для решения практических проблем, связанных с существованием различных правовых режимов регулирования железнодорожных перевозок по евро-азиатским транспортным коридорам. Цель этого документа состоит в создании стратегических рамок для ОПУ-Евразия и в демонстрации правительствами поддержки усилий по развитию евро-азиатского железнодорожного сообщения.

11. Оптимальное межправительственное сотрудничество и координация являются необходимыми условиями для налаживания эффективных евро-азиатских железнодорожных перевозок, поскольку во многих государствах – членах КОТИФ и СМГС железные дороги функционируют в качестве государственных предприятий или предприятий, находящихся под контролем государства. Таким образом, договорные положения зачастую являются частью публичного и/или административного права и требуют одобрения со стороны правительств.

12. Аналогичным образом, для обеспечения успешных в коммерческом отношении железнодорожных перевозок на сверхдальние расстояния требуются хорошо налаженная связь и координация между правительствами и частным сектором, необходимые для создания атмосферы взаимопонимания и доверия. Это имеет принципиальное значение для оптимального использования и синхронизации требующихся инвестиций в железнодорожную инфраструктуру, подвижной состав, логистические центры и грузовые железнодорожные перевозки в евро-азиатских транспортных коридорах.

13. В предлагаемом МД-Евразия эти требования учтены. Совместная подготовка этого документа правительствами и заинтересованными представителями данной отрасли также должна гарантировать рассмотрение в нем всех соответствующих правовых и эксплуатационных требований. Таким образом, он мог бы стать надежной и незаменимой основой для заключения договоров о евро-азиатских железнодорожных перевозках.

14. Такой новый и новаторский подход способствовал бы обеспечению евро-азиатских железнодорожных перевозок на основе единого договора перевозки, единой накладной и единой системы ответственности в соответствии с положениями как КОТИФ/МГК, так и СМГС.

15. Группа экспертов, возможно, рассмотрит изложенные выше соображения и, возможно, пожелает изменить и/или дополнить их, с тем чтобы прийти к общему пониманию задач МД-Евразия в качестве устойчивых стратегических рамок для ОПУ-Евразия.

IV. Предлагаемые элементы МД-Евразия в качестве стратегических рамок для ОПУ-Евразия

16. Группа экспертов, возможно, пожелает рассмотреть основные элементы и положения для включения в МД-Евразия, служащий стратегическими рамками для ОПУ-Евразия.

17. Положения МД-Евразия должны быть как можно более актуальными и краткими. В документе следует уделить основное внимание беспокойствам и обязанностям правительств и государственных органов, отвечающих за законодательство и облегчение международных железнодорожных перевозок между Европой и Азией. В нем следует также учесть потребности экономики, железнодорожных операторов и грузоотправителей и предусмотреть возможности обеспечения транспарентности, последовательности и надежности при заключении и выполнении договоров о международных железнодорожных перевозках.

18. МД-Евразия мог бы иметь следующую структуру:

- преамбула,
- основной текст документа (существенные положения),
- заключительные положения,
- приложение (ОПУ-Евразия),
- утверждение и подписание.

A. Преамбула

19. В преамбуле или вводных пунктах межправительственного соглашения или документа указываются причины его заключения и задачи, которые должны быть выполнены. Существенные положения излагаются в контексте, способствующем пониманию и при необходимости толкованию отдельных элементов текста этого соглашения или документа.

20. Преамбула МД-Евразия могла бы отражать основные элементы мандата и задачи, которые указаны выше (пункты 3–15), с уделением особого внимания межправительственному характеру и принципам партнерства между государственным и частным сектором, заложенным в основу этого подхода. В частности, в преамбуле можно было бы подчеркнуть активное участие и готовность к сотрудничеству, продемонстрированные правительствами и железнодорожными компаниями, занимающимися согласованием общих целей и правовых принципов для обеспечения транспарентных и эффективных железнодорожных перевозок между Европой и Азией, странами региона Кавказа и Центральной Азии, а также между Европой, Турцией, Средним Востоком и Юго-Восточной Азией.

21. В преамбуле можно было бы указать, что МД-Евразия является первым шагом на пути к унификации железнодорожного права в общеевропейском регионе и в евро-азиатских железнодорожных транспортных коридорах, обеспе-

чивая таким образом учет целей и стратегий, предусмотренных в позиционном документе ЕЭК ООН (ECE/TRANS/2011/3).

22. После согласования Группой экспертов указанных выше элементов для их включения в преамбулу необходимо будет подготовить конкретные формулировки.

В. Основной текст (существенные положения)

23. Основной текст МД-Евразия будет содержать существенные положения документа и должен быть приведен в соответствие с областью применения и структурой КОТИФ/МГК и СМГС, а также с основными положениями ОПУ-Евразия, которые еще предстоит подготовить.

24. В качестве первоначальной основы для обсуждения Группа экспертов, возможно, пожелает рассмотреть изложенные ниже элементы на предмет их включения в основной текст документа. Помимо ограниченного числа общих политических заявлений, в него при необходимости можно было бы включить дополнительные элементы в соответствии со структурой и положениями добавления В (МГК) к КОТИФ, положениями Соглашения СМГС и окончательным текстом ОПУ-Евразия.

1. Политические заявления

25. В МД-Евразия можно было бы включить следующие политические заявления:

а) унификация железнодорожного права: правительства подчеркивают важное значение прогресса в области унификации железнодорожного права в общеевропейском регионе, в евро-азиатских транспортных коридорах и/или на глобальном уровне в интересах создания одинаковых условий с другими видами транспорта;

б) значение ОПУ-Евразия: правительства одобряют ОПУ-Евразия в качестве модели для налаживания договорных отношений между железными дорогами, а также между железными дорогами и перевозчиками для облегчения международных железнодорожных перевозок в общеевропейском регионе и в евро-азиатских транспортных коридорах;

в) заявление об обязательствах: правительства и государственные органы, ответственные за железнодорожные перевозки, стимулируют применение ОПУ-Евразия в своих странах и заявляют о готовности содействовать их применению, если это необходимо;

г) соответствие: правительства заявляют, что ОПУ-Евразия соответствуют существующим национальным правилам и нормам и надлежащим положениям КОТИФ/МГК и СМГС;

д) географический охват: правительства подтверждают, что ОПУ-Евразия применимы на всей части (указать конкретные коридоры) железнодорожной сети (открытой для международного сообщения) на территории их стран;

е) существенная область применения: правительства подтверждают применение ОПУ-Евразия в отношении всех частей (контейнеров, маршрутных составов, повагонных отправок и т.д.) и типов груза (опасные и скоропортя-

щиеся грузы, живой скот и т.д.), перевозимых по железной дороге в евро-азиатских транспортных коридорах;

g) электронная обработка данных: правительства одобряют введение электронной обработки данных и применение электронной транспортной документации, например электронной накладной МГК/СМГС, в евро-азиатских железнодорожных перевозках.

2. Правовые элементы

26. В МД-Евразия можно было бы также включить следующие более подробные положения и элементы, регулируемые в контексте КОТИФ/МГК и СМГС:

a) Общие положения:

- обязательные предписания публичного права, затрагивающие международные железнодорожные перевозки (опасные грузы, таможенные процедуры, перевозка животных и скоропортящихся пищевых продуктов и т.д.);
- определение используемых терминов;
- другие отступления от положений ОПУ-Евразия;
- применимое императивное право.

b) Заключение и выполнение договора перевозки:

- договор перевозки;
- накладная;
- оплата расходов;
- инспекция;
- погрузка и выгрузка грузов;
- выполнение административных формальностей;
- доставка;
- право распоряжаться грузами;
- перевозка и доставка.

c) Вопросы ответственности:

- основа для ответственности;
- бремя доказывания;
- убыток, ущерб и потеря;
- задержка в доставке;
- компенсация.

d) Отстаивание прав:

- претензии;
- место рассмотрения (компетентные суды или трибуналы).

e) Отношения между железнодорожными перевозчиками.

3. Экономические и эксплуатационные элементы

27. Кроме того, можно было бы также рассмотреть вопрос об отражении в документе экономических и коммерческих аспектов, имеющих основополагающее значение для обеспечения устойчивой эффективности и конкурентоспособности евро-азиатских железнодорожных перевозок. К их числу, среди прочего, относятся транспарентные и стабильные рамочные коммерческие условия и обеспечение адекватной пропускной способности и адекватного локомотивного парка, что крайне важно для привлечения инвестиций в подвижной состав и новые виды обслуживания. Можно было бы также рассмотреть вопрос о введении эффективных и согласованных на международном уровне процедур пересечения границ.

28. После достижения Группой экспертов принципиального согласия по указанным выше существенным положениям ей необходимо будет подготовить более проработанные и конкретные формулировки.

С. Заключительные положения

29. Заключительные или административные положения МД-Евразия могли бы включать следующие элементы:

а) Документ открыт для подписания: государствами – членами Организации Объединенных Наций/Договаривающимися сторонами КОТИФ/МГК и СМГС.

б) Срок подписания: единовременное мероприятие/период времени.

в) Продолжительность и прекращение действия: без ограничения/до вступления в силу типовых норм для международного железнодорожного транспорта (см. позиционный документ ЕЭК ООН-ECE/TRANS/2011/3, пункты 39–43).

г) Вступление в силу: следует ли обеспечить кворум для его применения (пять или более государств?).

д) Наблюдение за применением: каким образом следует осуществлять наблюдение за применением? Кому следует координировать эту деятельность?

е) Обзор: следует ли предусмотреть процедуры обзора и пересмотра?

30. В позиционном документе ЕЭК ООН отмечается, что наблюдение за применением МД-Евразия следует осуществлять Рабочей группе по железнодорожному транспорту ЕЭК ООН совместно с ОТИФ, ОСЖД, МКЖТ и заинтересованными железнодорожными компаниями. Рабочей группе ЕЭК ООН также следует производить регулярный обзор положений этого документа с учетом практического опыта работы, а также подготавливать и при необходимости принимать поправки и/или замечания к этим положениям (ECE/TRANS/2011/3).

31. После достижения Группой экспертов принципиального согласия по элементам, которые предполагается отразить в заключительных положениях, ей необходимо будет подготовить более проработанные и конкретные формулировки.

D. Приложение (ОПУ-Евразия)

32. Группа экспертов, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, как ссылаться на ОПУ-Евразия и как добиться того, чтобы правительства и государственные органы, отвечающие за международные железнодорожные перевозки (партнерские отношения между государственным и частным секторами), утвердили или одобрили типовые договорные положения, касающиеся евроазиатских железнодорожных перевозок и согласованные в рамках данной отрасли.

33. В качестве одного из возможных вариантов можно было бы ссылаться на ОПУ-Евразия и одобрить их как отдельный документ, подготовленный под эгидой ОСЖД и МКЖТ. С другой стороны, ОПУ-Евразия могли бы быть включены в МД-Евразия в качестве приложения при том понимании, что правительства отвечали бы за выполнение положений, содержащихся в МД-Евразия, а железнодорожные компании – за выполнение прилагаемых к нему положений ОПУ-Евразия. Представляется, что по существу между этими двумя вариантами нет никаких различий и что для принятия окончательного решения можно было бы дождаться итогов, достигнутых в рамках Группы экспертов ЕЭК ООН и группы по правовым аспектам железнодорожных перевозок, функционирующей под эгидой ОСЖД и МКЖТ.

E. Утверждение и подписание

34. Группа экспертов, вероятно, пожелает рассмотреть вопрос о том, каким образом – после подготовки Группой экспертов и утверждения Рабочей группой по железнодорожному транспорту ЕЭК ООН (SC.2), возможно в ноябре 2011 года, – МД-Евразия следует легализовать и, возможно, подписать.

35. В позиционном документе ЕЭК ООН содержится рекомендация о том, чтобы межправительственный документ был признан, подписан и легализован заинтересованными правительствами и железнодорожными предприятиями в рамках особого мероприятия, возможно в ходе годовой сессии Комитета по внутреннему транспорту (КВТ) ЕЭК ООН в марте 2012 года (ECE/TRANS/2011/3).

36. Группа экспертов, возможно, пожелает дать указания относительно вероятных процедур и возможностей в этом отношении.

37. Группа экспертов, вероятно, также пожелает обеспечить признание и возможное подписание МД-Евразия такими другими важными заинтересованными сторонами, как Европейский союз и соответствующие международные организации, например ОСЖД, ОТИФ и Организация экономического сотрудничества (ОЭС), а также другие межправительственные организации. ОПУ-Евразия могли бы признать и подписать заинтересованные неправительственные организации, участвующие в данной деятельности, например ОСЖД, МКЖТ и Международный союз железных дорог (МСЖД).

V. Обозначение документа

38. Группа экспертов, возможно, пожелает рассмотреть вопрос об официальном наименовании документа вместо его временного обозначения "МД-Евразия", которое используется в настоящем документе (см. пункт 4 выше).

39. В позиционном документе ЕЭК ООН рекомендовано провести переговоры по поводу меморандума о взаимопонимании/резолуции/декларации или аналогичного документа (ECE/TRANS/2011/3, пункт 34).

40. В рамках Организации Объединенных Наций такие межправительственные договоры или документы зачастую имеют рекомендательный характер. К их числу относятся резолюции, рекомендации и декларации, подготовленные, согласованные и в некоторых случаях подписанные, например, Генеральной Ассамблеей или такими региональными комиссиями Организации Объединенных Наций, как ЕЭК ООН. Для обозначения документов рекомендательного характера используются следующие наименования: заявления, принципы, кодексы поведения, кодексы практической деятельности, планы действий и меморандумы о взаимопонимании (МОВ).

41. Эти договоры или документы относятся к квазиправовым документам, которые не имеют обязательной юридической силы или обязательная сила которых несколько "слабее", чем в случае традиционных правовых положений, зачастую называемых "жесткими правовыми нормами".

42. Группа экспертов, возможно, пожелает дать указания относительно наименования, которое надлежит использовать для официального обозначения этого межправительственного документа после завершения его разработки Группой экспертов. При этом Группа экспертов, возможно, примет во внимание цель и стратегию позиционного документа ЕЭК ООН по единому железнодорожному праву, задачи и содержание этого межправительственного документа, а также определит его потенциальных подписантов.

VI. Последующая деятельность

43. После согласования основных элементов МД-Евразия Группа экспертов, возможно, пожелает назначить экспертов для подготовки проекта межправительственного документа, который будет рассмотрен на следующей сессии Группы экспертов в Женеве 16 сентября 2011 года. Для своевременной передачи его проекта для перевода в Отдел конференционного обслуживания Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве работа над ним должна быть завершена не позднее 1 июля 2011 года.