

Distr.: Restricted
19 November 2015
Russian
English and Russian only

Рабочая группа по железнодорожному транспорту

Шестьдесят девятая сессия

Женева, 23–25 ноября 2015 года

Пункт 10 предварительной повестки дня

**Новая конвенция об облегчении условий железнодорожной
перевозки пассажиров и багажа через границы**

**Проект текста новой конвенции об облегчении
условий пересечения государственных границ при
международной железнодорожной перевозке
пассажиров, багажа, товаробагажа**

**Объяснительная записка (получена от Организации
сотрудничества железных дорог; ОСЖД)**



铁路合作组织委员会
波兰共和国
00-681 华沙
霍扎街63/67号

КОМИТЕТ ОРГАНИЗАЦИИ
СОТРУДНИЧЕСТВА
ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ
ул. Хожа 63/67
00-681 Варшава
Республика Польша

KOMITEE DER ORGANISATION
FÜR DIE ZUSAMMENARBEIT
DER EISENBAHNEN
ul. Hoża 63/67
00-681 Warschau
Republik Polen

COMMITTEE OF THE ORGANISATION
FOR CO-OPERATION
BETWEEN RAILWAYS
ul. Hoża 63/67
00-681 Warsaw
Republic of Poland

电话/Тел./Tel.: (+48 22) 657 36 00
传真/Факс/Fax: (+48 22) 621 94 17, 657 36 54

e-mail: osjd@osjd.org.pl
www.osjd.org

№ ЗП-1711/2015

Варшава, 17 ноября 2015 г.

Секретариат SC.2
КВТ ЕЭК ООН

Направляем для рассмотрения на 69 сессии Рабочей группы по железнодорожному транспорту проект новой Конвенции об облегчении условий пресечения государственных границ при международной железнодорожной перевозке пассажиров, багажа, товаробагажа (далее – Конвенция), подготовленный неформальной рабочей группой КВТ ЕЭК ООН.

Следует отметить, положение дел с обеспечением международных пассажирских перевозок в сообщении Запад – Восток тревожное, наблюдается тенденция к их ежегодному сокращению, в следствии чего, при рассмотрении этого вопроса на XLIII сессии Совещания Министров ОСЖД было принято решение обратиться к правительствам стран – членов ОСЖД с просьбой принять консолидированные меры по предотвращению такого положения. Было отмечено, что странами принимаются меры по улучшению ситуации путем задействования новых технологий, скоростного подвижного состава, пассажирских вагонов с раздвижными колесными парами и т.д.

Реализация этих мер требует совершенно новый подход к контролю пассажиров на пограничных переходах, позволяющего максимально сократить его время, с учетом этого и в соответствии с решением КВТ ЕЭК ООН была создана неофициальная группа под эгидой ЕЭК ООН по подготовке проекта новой Конвенции взамен Конвенции об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы (Женева, 10 января 1952 года) (далее – Конвенция 1952 года).

Эта группа подготовила на первом этапе своей работы концепцию новой Конвенции, которая была рассмотрена странами и с учетом замечаний и предложений одобрена.

На втором этапе был подготовлен проект новой Конвенции, который был направлен странам для рассмотрения. С учетом замечаний и предложений доработанный проект Конвенции был представлен для обсуждения на VIII Международном межведомственном совещании стран-членов ОСЖД «Практика пересечения границ железнодорожным транспортом» и получил одобрение с некоторыми замечаниями и предложениями.

После этого доработанный проект новой Конвенции был рассмотрен на 141 сессии WP.30 6-9 октября 2015 года, где в целом получил поддержку и было принято решение о подготовке документа, который будет содержать сравнительный анализ новой Конвенции и других соответствующих правовых инструментов с тем, чтобы облегчить рассмотрение проекта текста новой Конвенции и избежать дублирования правовых документов.

Основные новеллы предлагаемого проекта новой Конвенции в сравнении с Конвенцией 1952 года:

1. Проект новой Конвенции подготовлен с учетом актуальных международных договоров. В проект новой Конвенции также введен глоссарий, содержащий актуальные понятия, применяемые в международной практике.

2. Неактуальными являются положения Конвенции 1952 года о перевозке грузов в международных пассажирских поездах. Проект новой Конвенции разработан с учетом реалий пассажирских перевозок и регулирует исключительно перевозку пассажиров, багажа и товаробагажа.

3. Проектом новой Конвенции предполагается включение в состав участников как европейских, так и азиатских государств для реализации новых масштабных проектов по маршрутам Европа – Азия.

4. Проект новой Конвенции дополнен расширенной преамбулой, определяющей основные цели документа. В том числе в преамбуле особо подчеркивается необходимость сохранения эффективности проведения государственного контроля и безусловного обеспечения безопасности, что ранее не отмечалось в Конвенции 1952 года.

5. Помимо прописанных в Конвенции 1952 года способов контроля – на станции и в пути следования, проектом новой Конвенции вводится способ контроля, позволяющий проводить досмотр частично на станции, частично в пути следования.

6. Важным новшеством является подтверждение намерения участников Конвенции использовать международные стандарты, новые технологии в сфере железнодорожного транспорта, в частности, технологию автоматического изменения ширины используемой колеи, и передовую практику для улучшения работы железнодорожных пунктов пропуска и облегчения проводимых процедур во всех областях, связанных с международными железнодорожными перевозками.

Более того, учитывая важность развития современных технологий (в частности поездов с системами автоматического изменения ширины используемой колеи, а также высокоскоростного подвижного состава), Конвенция закрепляет стремление сторон, при возможности, организовать проведение государственного контроля в пути следования поезда.

7. Статья 11 Конвенции определяет необходимость соблюдения сторонами минимальных требований к железнодорожным пунктам пропуска, открытым для международных пассажирских перевозок, в том числе наличие оборудования, устройств, информационных систем и средств связи, позволяющих обмениваться предварительной информацией.

8. Проект новой Конвенции в статье 18 устанавливает новую обязанность сторон осуществлять регистрацию задержанных поездов или вагонов на железнодорожных пунктах пропуска и передавать указанную информацию причастным сторонам, которые проводят последующий анализ и предлагают меры по сокращению простоя.

9. Установлены особенности передачи перевозчиками в органы государственного контроля информации о пассажирах, багаже, товаробагаже, содержащей охраняемую законодательством государства-участника тайну.

10. В соответствии с проектом новой Конвенции договаривающиеся стороны стремятся к облегчению процедуры выдачи виз, а также могут согласовать пересечение границ работниками поездных бригад и служебным персоналом в соответствии с согласованными именными списками, что не предусмотрено в Конвенции 1952 года.

11. В заключительных положениях проекта новой Конвенции предусмотрена возможность участия в качестве стороны региональных организаций экономической интеграции.

12. Более детально проработан порядок урегулирования споров.

13. Учитывая интенсивную динамику развития в сфере транспорта, в проект Конвенции включена новая статья, предусматривающая порядок внесения в нее поправок.

Проект Конвенции в полной мере представляет собой самостоятельный международный договор, учитывающий все применяемые технологии, и подготовленный для практической реализации в современных реалиях.

Был проведен сравнительный анализ следующих международных договоров:

1. Конвенция об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы (Женева, 10 января 1952 года).

2. Международная Конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киото, 18 мая 1973 года) (в ред. Протокола от 26 июня 1999 года (далее – Киотская конвенция)).

3. Международная Конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах (Женева, 21 октября 1982 года) (далее – Конвенция о согласовании).

Структурированный анализ данных документов показал наличие пробелов в правовом регулировании условий пересечения государственных границ при международной железнодорожной перевозке пассажиров, багажа, товаробагажа по следующим основным направлениям:

1. Киотская конвенция:

- определяет общие принципы проведения таможенного контроля, регулируя практически все таможенные вопросы;

- основным предметом регулирования являются вопросы перемещения через границы грузов;

- положения сформулированы не в виде норм прямого действия, а в виде принципов, призванных выработать на их основе конкретные правила регулирования тех или иных процедур;

- не детализированы способы и места проведения государственного контроля, не установлены требования к пунктам пропуска, не урегулированы визовые вопросы.

Из анализа Киотской конвенции можно сделать вывод, что ее положения представляют собой общие принципы и программные установки, механизмы реализации которых должны определяться другими международными договорами, в частности, конвенциями об условиях пересечения государственных границ при осуществлении отдельных видов перевозок.

2. Конвенция о согласовании:

- создает действенную правовую основу для осуществления международной перевозки грузов;
- распространяется на все импортируемые, экспортируемые и следующие транзитом грузы при пересечении одной или нескольких морских, воздушных или сухопутных границ.

Из анализа положений Конвенции о согласовании можно сделать вывод, что ее правила в достаточной мере регулируют перевозку грузов, но не адаптированы под пассажирские перевозки.

3. Конвенция 1952 года:

- в отличие от других документов не пересматривалась с момента ее подписания и давно утратила свою актуальность;
- не соответствует существующим реалиям взаимодействия государств при осуществлении международных железнодорожных перевозок;
- содержит определенные правовые архаизмы, например, обязательство об обеспечении телефонной связи между пограничными станциями, не урегулированы визовые вопросы;
- не предусматривает применение новых технологий и лучших практик, ограничивая возможности развития международных пассажирских перевозок;
- состав участников состоит только из европейских государств, что не позволяет применять ее для дальних транзитных перевозок, отсутствует возможность участия региональных организаций.

Из анализа положений Конвенции 1952 года можно сделать вывод, что она давно утратила свою актуальность и де-факто является нерабочей. Более того, участие в Конвенции 1952 года только европейских государств, не имеющих внешних границ, существенно ограничивает возможность совершенствования ее положений, что, в конечном счете, является препятствием для развития дальних транзитных перевозок.

Более того, необходимость упрощения пересечения государственных границ при международных пассажирских перевозках, уже после принятия Конвенции 1952 года, неоднократно отмечалась в различных программных документах, в рамках международных совещаний, как на европейских, так и на азиатских площадках.

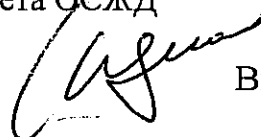
На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что особую роль в развитии железнодорожных перевозок в международном сообщении играет совершенствование процесса пересечения государственных границ. Более того, использование современных технологий при международных перевозках пассажиров предопределило необходимость совершенствования международного законодательства в данной сфере. Стоит отметить, что существующие документы не полноценно регулируют сферу пассажирских перевозок, так, например, действующая Конвенция 1952 года ратифицирована только 9 странами ЕС, что показывает неактуальность данного документа.

Более того, в данном документе отсутствует пункт о совершенствовании и внесении изменений.

Таким образом, подписание новой Конвенции позволит перевозчикам реализовать новые проекты в сфере железнодорожного сообщения, в частности по евро-азиатским транспортным маршрутам, а также может стать одной из предпосылок развития высокоскоростного межгосударственного сообщения.

С уважением,

Заместитель Председателя
Комитета ОСЖД



Виктор Жуков



铁路合作组织委员会
波兰共和国
00-681 华沙
霍扎街63/67号

КОМИТЕТ ОРГАНИЗАЦИИ
СОТРУДНИЧЕСТВА
ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ
ул. Хожа 63/67
00-681 Варшава
Республика Польша

KOMITEE DER ORGANISATION
FÜR DIE ZUSAMMENARBEIT
DER EISENBAHNEN
ul. Hoża 63/67
00-681 Warschau
Republik Polen

COMMITTEE OF THE ORGANISATION
FOR CO-OPERATION
BETWEEN RAILWAYS
ul. Hoża 63/67
00-681 Warsaw
Republic of Poland

电话/Тел./Tel.: (+48 22) 657 36 00
传真/Факс/Fax: (+48 22) 621 94 17, 657 36 54

e-mail: osjd@osjd.org.pl
www.osjd.org

№ ЗП-1711/2015

Варшава, 17 ноября 2015 г.

Секретариат SC.2
КВТ ЕЭК ООН

Направляем для рассмотрения на 69 сессии Рабочей группы по железнодорожному транспорту проект новой Конвенции об облегчении условий пресечения государственных границ при международной железнодорожной перевозке пассажиров, багажа, товаробагажа (далее – Конвенция), подготовленный неформальной рабочей группой КВТ ЕЭК ООН.

Следует отметить, положение дел с обеспечением международных пассажирских перевозок в сообщении Запад – Восток тревожное, наблюдается тенденция к их ежегодному сокращению, в следствии чего, при рассмотрении этого вопроса на XLIII сессии Совещания Министров ОСЖД было принято решение обратиться к правительствам стран – членов ОСЖД с просьбой принять консолидированные меры по предотвращению такого положения. Было отмечено, что странами принимаются меры по улучшению ситуации путем задействования новых технологий, скоростного подвижного состава, пассажирских вагонов с раздвижными колесными парами и т.д.

Реализация этих мер требует совершенно новый подход к контролю пассажиров на пограничных переходах, позволяющего максимально сократить его время, с учетом этого и в соответствии с решением КВТ ЕЭК ООН была создана неофициальная группа под эгидой ЕЭК ООН по подготовке проекта новой Конвенции взамен Конвенции об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы (Женева, 10 января 1952 года) (далее – Конвенция 1952 года).

Эта группа подготовила на первом этапе своей работы концепцию новой Конвенции, которая была рассмотрена странами и с учетом замечаний и предложений одобрена.

На втором этапе был подготовлен проект новой Конвенции, который был направлен странам для рассмотрения. С учетом замечаний и предложений доработанный проект Конвенции был представлен для обсуждения на VIII Международном межведомственном совещании стран-членов ОСЖД «Практика пересечения границ железнодорожным транспортом» и получил одобрение с некоторыми замечаниями и предложениями.

После этого доработанный проект новой Конвенции был рассмотрен на 141 сессии WP.30 6-9 октября 2015 года, где в целом получил поддержку и было принято решение о подготовке документа, который будет содержать сравнительный анализ новой Конвенции и других соответствующих правовых инструментов с тем, чтобы облегчить рассмотрение проекта текста новой Конвенции и избежать дублирования правовых документов.

Основные новеллы предлагаемого проекта новой Конвенции в сравнении с Конвенцией 1952 года:

1. Проект новой Конвенции подготовлен с учетом актуальных международных договоров. В проект новой Конвенции также введен глоссарий, содержащий актуальные понятия, применяемые в международной практике.

2. Неактуальными являются положения Конвенции 1952 года о перевозке грузов в международных пассажирских поездах. Проект новой Конвенции разработан с учетом реалий пассажирских перевозок и регулирует исключительно перевозку пассажиров, багажа и товаробагажа.

3. Проектом новой Конвенции предполагается включение в состав участников как европейских, так и азиатских государств для реализации новых масштабных проектов по маршрутам Европа – Азия.

4. Проект новой Конвенции дополнен расширенной преамбулой, определяющей основные цели документа. В том числе в преамбуле особо подчеркивается необходимость сохранения эффективности проведения государственного контроля и безусловного обеспечения безопасности, что ранее не отмечалось в Конвенции 1952 года.

5. Помимо прописанных в Конвенции 1952 года способов контроля – на станции и в пути следования, проектом новой Конвенции вводится способ контроля, позволяющий проводить досмотр частично на станции, частично в пути следования.

6. Важным новшеством является подтверждение намерения участников Конвенции использовать международные стандарты, новые технологии в сфере железнодорожного транспорта, в частности, технологию автоматического изменения ширины используемой колеи, и передовую практику для улучшения работы железнодорожных пунктов пропуска и облегчения проводимых процедур во всех областях, связанных с международными железнодорожными перевозками.

Более того, учитывая важность развития современных технологий (в частности поездов с системами автоматического изменения ширины используемой колеи, а также высокоскоростного подвижного состава), Конвенция закрепляет стремление сторон, при возможности, организовать проведение государственного контроля в пути следования поезда.

7. Статья 11 Конвенции определяет необходимость соблюдения сторонами минимальных требований к железнодорожным пунктам пропуска, открытым для международных пассажирских перевозок, в том числе наличие оборудования, устройств, информационных систем и средств связи, позволяющих обмениваться предварительной информацией.

8. Проект новой Конвенции в статье 18 устанавливает новую обязанность сторон осуществлять регистрацию задержанных поездов или вагонов на железнодорожных пунктах пропуска и передавать указанную информацию причастным сторонам, которые проводят последующий анализ и предлагают меры по сокращению простоя.

9. Установлены особенности передачи перевозчиками в органы государственного контроля информации о пассажирах, багаже, товаробагаже, содержащей охраняемую законодательством государства-участника тайну.

10. В соответствии с проектом новой Конвенции договаривающиеся стороны стремятся к облегчению процедуры выдачи виз, а также могут согласовать пересечение границ работниками поездных бригад и служебным персоналом в соответствии с согласованными именными списками, что не предусмотрено в Конвенции 1952 года.

11. В заключительных положениях проекта новой Конвенции предусмотрена возможность участия в качестве стороны региональных организаций экономической интеграции.

12. Более детально проработан порядок урегулирования споров.

13. Учитывая интенсивную динамику развития в сфере транспорта, в проект Конвенции включена новая статья, предусматривающая порядок внесения в нее поправок.

Проект Конвенции в полной мере представляет собой самостоятельный международный договор, учитывающий все применяемые технологии, и подготовленный для практической реализации в современных реалиях.

Был проведен сравнительный анализ следующих международных договоров:

1. Конвенция об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы (Женева, 10 января 1952 года).

2. Международная Конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киото, 18 мая 1973 года) (в ред. Протокола от 26 июня 1999 года (далее – Киотская конвенция)).

3. Международная Конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах (Женева, 21 октября 1982 года) (далее – Конвенция о согласовании).

Структурированный анализ данных документов показал наличие пробелов в правовом регулировании условий пересечения государственных границ при международной железнодорожной перевозке пассажиров, багажа, товаробагажа по следующим основным направлениям:

1. Киотская конвенция:

- определяет общие принципы проведения таможенного контроля, регулируя практически все таможенные вопросы;

- основным предметом регулирования являются вопросы перемещения через границы грузов;

- положения сформулированы не в виде норм прямого действия, а в виде принципов, призванных выработать на их основе конкретные правила регулирования тех или иных процедур;

- не детализированы способы и места проведения государственного контроля, не установлены требования к пунктам пропуска, не урегулированы визовые вопросы.

Из анализа Киотской конвенции можно сделать вывод, что ее положения представляют собой общие принципы и программные установки, механизмы реализации которых должны определяться другими международными договорами, в частности, конвенциями об условиях пересечения государственных границ при осуществлении отдельных видов перевозок.

2. Конвенция о согласовании:

- создает действенную правовую основу для осуществления международной перевозки грузов;
- распространяется на все импортируемые, экспортируемые и следующие транзитом грузы при пересечении одной или нескольких морских, воздушных или сухопутных границ.

Из анализа положений Конвенции о согласовании можно сделать вывод, что ее правила в достаточной мере регулируют перевозку грузов, но не адаптированы под пассажирские перевозки.

3. Конвенция 1952 года:

- в отличие от других документов не пересматривалась с момента ее подписания и давно утратила свою актуальность;
- не соответствует существующим реалиям взаимодействия государств при осуществлении международных железнодорожных перевозок;
- содержит определенные правовые архаизмы, например, обязательство об обеспечении телефонной связи между пограничными станциями, не урегулированы визовые вопросы;
- не предусматривает применение новых технологий и лучших практик, ограничивая возможности развития международных пассажирских перевозок;
- состав участников состоит только из европейских государств, что не позволяет применять ее для дальних транзитных перевозок, отсутствует возможность участия региональных организаций.

Из анализа положений Конвенции 1952 года можно сделать вывод, что она давно утратила свою актуальность и де-факто является нерабочей. Более того, участие в Конвенции 1952 года только европейских государств, не имеющих внешних границ, существенно ограничивает возможность совершенствования ее положений, что, в конечном счете, является препятствием для развития дальних транзитных перевозок.

Более того, необходимость упрощения пересечения государственных границ при международных пассажирских перевозках, уже после принятия Конвенции 1952 года, неоднократно отмечалась в различных программных документах, в рамках международных совещаний, как на европейских, так и на азиатских площадках.

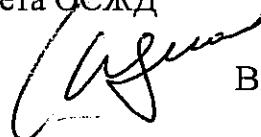
На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что особую роль в развитии железнодорожных перевозок в международном сообщении играет совершенствование процесса пересечения государственных границ. Более того, использование современных технологий при международных перевозках пассажиров предопределило необходимость совершенствования международного законодательства в данной сфере. Стоит отметить, что существующие документы не полноценно регулируют сферу пассажирских перевозок, так, например, действующая Конвенция 1952 года ратифицирована только 9 странами ЕС, что показывает неактуальность данного документа.

Более того, в данном документе отсутствует пункт о совершенствовании и внесении изменений.

Таким образом, подписание новой Конвенции позволит перевозчикам реализовать новые проекты в сфере железнодорожного сообщения, в частности по евро-азиатским транспортным маршрутам, а также может стать одной из предпосылок развития высокоскоростного межгосударственного сообщения.

С уважением,

Заместитель Председателя
Комитета ОСЖД



Виктор Жуков