



Европейская экономическая комиссия**Комитет по внутреннему транспорту****Рабочая группа по железнодорожному транспорту****Группа экспертов по единому железнодорожному праву****Девятнадцатая сессия**

Женева, 2–4 апреля 2019 года

Пункт 2 предварительной повестки дня

Выполнение мандата Группы**Варианты преобразования единого железнодорожного
права в юридически обязательный документ – единое
железнодорожное право как конвенция о договоре
перевозки****Представлено Европейской комиссией*****I. Мандат**

Настоящий документ представлен в соответствии с направлением деятельности 4: «Железнодорожный транспорт и проект Трансъевропейской железнодорожной магистрали (ТЕЖ)» (п. 4.2) проекта программы работы подпрограммы по транспорту на 2018–2019 гг. (ECE/TRANS/2018/21/Add.1), принятыми Комитетом по внутреннему транспорту 23 февраля 2018 года (ECE/TRANS/274, п. 123), а также в соответствии с кругом ведения Группы экспертов ЕЭК по единому железнодорожному праву (ECE/TRANS/2018/13/Rev.1), принятым Комитетом по внутреннему транспорту 23 февраля 2018 года (ECE/TRANS/274, п. 69) и Исполнительным комитетом ЕЭК. Настоящий документ представлен в соответствии с пунктом (g) доклада Группы экспертов по единому железнодорожному праву на восемнадцатой сессии Группы (ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2018/5).

II. История вопроса**A. Краткое описание проблемы**

В настоящее время отсутствует единый правовой режим, который регулировал бы перевозки грузов железнодорожных компаний между Европой и Азией. Законодательство о железнодорожных перевозках, регулирующее международные перевозки в Евразии, в настоящее время применяется в рамках двух основных (разных)

* Рабочий документ сотрудников Европейской Комиссии

режимов: Конвенции о международных железнодорожных перевозках (КОТИФ) и соответствующих Единых правовых предписаний для договора о международной перевозке грузов по железным дорогам (ЦИМ), и Соглашения о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС).

Хотя на оперативном уровне была достигнута определенная гармонизация двух наборов правил (например, накладная ЦИМ/СМГС), к железнодорожному грузовому сообщению между Европой и Азией по-прежнему применяются два различных договорных механизма, регулируемые в рамках двух разных правовых режимов. Данный факт рассматривается как препятствие для роста объема железнодорожных грузоперевозок в евроазиатском регионе по нескольким основным причинам:

- Грузовые экспедиторы и железнодорожные предприятия вынуждены заключать два договора, составленные в соответствии с двумя различными правовыми режимами, содержащими различные нормативные предписания и условия, что создает ненужное бремя и препятствует ведению бизнеса;
- На практическом уровне в точке смены режимов правового регулирования грузоперевозок ЦИМ и СМГС требуется переоформление отправки груза; это обычно требует перехода накладной из одного правового режима в другой, что приводит к дополнительным расходам и задержкам;
- Применение двух различных правовых режимов для одной отправки грузов железнодорожным транспортом предполагает, что в случае потери или повреждения груза клиенты сталкиваются с серьезными затруднениями при составлении претензий и обеспечении их урегулирования.

Это также отличается от ситуаций с другими видами транспорта, где в течение длительного периода времени используется гармонизированная правовая система для международной перевозки грузов: автомобильные перевозки регулируются Конвенцией о договоре международной перевозки грузов автомобильным транспортом (КДПГ), морские перевозки регулируются Гаагско-Висбийскими правилами, воздушные перевозки – Монреальской конвенцией. Следовательно, железнодорожный транспорт находится в конкурентно невыгодном положении по сравнению с другими видами транспорта. За последние несколько лет объем железнодорожных грузоперевозок между Азией и Европой существенно вырос, при этом признается, что потенциал для роста по-прежнему значителен, как для существующих, так и для новых международных транспортных коридоров. Таким образом, необходимо

В. Текущий статус работы Группы экспертов по единому железнодорожному праву

В 2010 году под эгидой Комитета по внутреннему транспорту (КВТ) и его Рабочей группы по железнодорожному транспорту была создана Группа экспертов по единому железнодорожному праву (GEURL). Ей было поручено подготовить позиционный документ с изложением позиции, который был представлен на 73-м заседании КВТ (ECE/TRANS/2011/3). После этого в феврале 2013 года на Совещании министров ЕЭК была подписана совместная декларация о развитии евроазиатских железнодорожных перевозок и мерах по движению к единому железнодорожному праву, в которой предусматривалась необходимая политическая поддержка и содержалось руководство к дальнейшим действиям.

Впоследствии до конца 2017 года GEURL смогла разработать согласованный набор проектов правовых положений единого железнодорожного права на основе положений КОТИФ/ЦИМ 1999 и СМГС 2015 (см. Informal document SC SC.2/GEURL No. 6 (2017)).

В феврале 2018 года КВТ утвердил очередное продление мандата GEURL в соответствии с новым кругом ведения (ECE/TRANS/2018/13/Rev.1), включая следующие основные задачи:

а) Окончательная доработка необходимых документов для выполнения международных железнодорожных перевозок в соответствии с единым железнодорожным правом, включая стандартный образец накладной для новых положений и руководство к ним;

б) Мониторинг осуществления фактических реальных опытных перевозок по согласованным коридорам или другим коридорам, проводимый железнодорожными компаниями Группы, если таковые были предложены правительствами, с тем чтобы гарантировать оперативную пригодность и эффективность подготовленных правовых положений;

с) Разработать проект документа (или систему документов) по единому железнодорожному праву, который может быть принят в качестве юридически обязательного документа; документ (или система документов) должен: i) учитывать подготовленный проект правовых положений о договоре перевозок; ii) включить необходимые формальные положения, такие как депозитарий, менеджмент, секретариат, Административный комитет, процедура внесения поправок, избирательные права, и т.д.; iii) быть структурирован таким образом, чтобы позволить легко дополнить его положениями по другим вопросам, касающимся международных железнодорожных грузовых перевозок, если Группа посчитает это целесообразным;

д) Обсудить другие вопросы о международных железнодорожных грузовых перевозках, которые, при необходимости, могут быть добавлены в упоминаемый выше в (с) документ; эти вопросы могут включать: i) Общие положения, касающиеся перевозки опасных грузов; ii) Общие положения, касающиеся использования грузовых вагонов; iii) Общие положения о железнодорожной инфраструктуре; iv) Общие положения в отношении подвижного состава.

GEURL провела две встречи в 2018 году, и запланировала провести еще три встречи в 2019 году, после чего завершит свою деятельность, направив доклад Рабочей группе по железнодорожному транспорту на ее 73-й сессии (ноябрь 2019 года).

В 2018 году GEURL достигла значительного прогресса в выполнении задач а), б) и д): был доработан проект специальной накладной по единому железнодорожному праву; была выполнена целевая рассылка сообщений и информирование о преимуществах единого железнодорожного права с целью ускорения организации практических опытных перевозок; состоялась обстоятельная обзорная дискуссия по другим актуальным вопросам, касающимся международных железнодорожных грузоперевозок. Более подробную информацию можно найти в отчете GEURL о работе ее восемнадцатой сессии (ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2018/5).

Что касается задачи с), GEURL, при содействии Секретариата, проанализировала различные возможные варианты, вытекающие из существующих правовых документов, действующих в настоящее время на международном уровне в транспортном секторе. Более подробную информацию можно найти во вспомогательном документе, выпущенном Секретариатом (ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2018/6/Rev.1). Находясь на середине исполнения своего мандата, GEURL вскоре должна принять обоснованное решение в отношении реалистичного подхода к принятию решения по документу (или системе документов) о едином железнодорожном праве, который может быть утвержден в качестве юридически обязательного документа.

III. Единое железнодорожное право как конвенция о договоре перевозки

A. Цель и выбранный подход

Поставленная цель — повысить эффективность железнодорожных грузоперевозок на всем евразийском континенте. В данной связи один из важных вопросов касается упрощения условий договора и ответственности и соответствующих административных элементов. Для достижения правовой определенности и уверенности как участникам отрасли железнодорожных перевозок, так и исполнительным органам необходим юридически обязательный документ по единому железнодорожному праву. Соответственно, в общем виде он может иметь форму Конвенции ЕЭК (многосторонний договор).

В то же время необходимо избегать создания дополнительного правового режима, который может потенциально противоречить или перекрываться с ЦИМ и СМГС, что повлечет за собой риск дополнительной фрагментации законодательства о железнодорожных перевозках. Следует придерживаться общей и долгосрочной цели гармонизации законодательства о железнодорожных перевозках.

Таким образом, на данный момент логичный подход к единому железнодорожному праву должен заключаться в том, чтобы сосредоточиться на договорных аспектах железнодорожной перевозки грузов и предложить опциональное решение, которое может быть применено по согласованию заинтересованных сторон в качестве альтернативы совмещению правил ЦИМ и СМГС.

Кроме того, новый инструмент не должен мешать существующим правилам, применимым к международным железнодорожным грузоперевозкам, осуществляемым в регионах ОТИФ или ОСЖД соответственно; единое железнодорожное право должно быть промежуточным правом, применяемым в случае, если к договору, распространяющемуся на весь маршрут, не применяется ЦИМ, SMGS, или двустороннее/многостороннее соглашение между соответствующим государствами.

Потенциальное влияние применения единого железнодорожного права в качестве Конвенции о договоре перевозки анализируется в разделе IV, однако имеет смысл оценить по существу сам используемый подход, включая такие аспекты, как: (1) создание инструмента разумной длины (не сотни страниц) – важно для практиков; (2) акцент на договоре перевозки позволяет создать хорошо оптимизированную систему управления; (3) довольно быстрое устранение существующих на сегодняшний день проблем – текст проекта конвенции может быть составлен в обозримые сроки.

B. Другие актуальные вопросы, связанные с международными железнодорожными грузоперевозками

Круг ведения GEURL предусматривают обсуждение других актуальных вопросов, касающихся международных железнодорожных грузоперевозок, которые могут быть включены в сферу действия юридически обязательного документа по единому железнодорожному праву, а именно: положения об опасных грузах, об использовании грузовых вагонов, о железнодорожной инфраструктуре и о подвижном составе.

По результатам обсуждения, состоявшегося на 18-й сессии GEURL в октябре 2018 года, на данном этапе ни один из этих вопросов реалистично не может быть рассмотрен на предмет включения в юридически обязательный документ по единому железнодорожному праву по следующим причинам:

- Положения о перевозке опасных грузов подлежат мультимодальной гармонизации на глобальном уровне; ЕЭК управляет соглашениями об эффективном внедрении таких механизмов для перевозки опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом,

в частности, через Совместное совещание Комитета экспертов МПОГ и Рабочей группы по перевозкам опасных грузов; на данный момент нет никаких подтверждений наличия острой регулятивной проблемы с перевозкой опасных грузов железнодорожным транспортом между Европой и Азией, как и нет необходимости создавать еще одну систему при наличии необходимых инструментов и административных структур;

- Что касается железнодорожной инфраструктуры, грузовых вагонов и подвижного состава, в данном случае вопрос технической гармонизации имеет совершенно иной масштаб; такое мероприятие будет весьма трудоемким и потребует значительных людских и финансовых ресурсов, что кажется несоразмерным с учетом ограниченных ресурсов и текущих целей GEURL; необходимо предусмотреть меры в данном направлении только в случае, если будут четко определены затраты и выгоды такого подхода и будет обеспечена необходимая политическая поддержка;
- И наконец, большинство из указанных вопросов, касающихся международных железнодорожных грузоперевозок, относятся к стандартам безопасности и интероперабельности железнодорожных систем, которые регулируются на уровне Европейского союза, и в отношении которых ведется непрерывный внутренний процесс гармонизации и упрощения; Европейский союз и, в конечном итоге, его международные партнеры заинтересованы в том, чтобы этот процесс был завершен должным образом с целью содействия бесперебойной перевозке грузов по железным дорогам в пределах Европейского союза и эффективной стыковки с международными транспортными коридорами. Таким образом, рассмотрение возможности включения указанных вопросов в юридически обязательный документ по единому железнодорожному праву на данный момент представляется преждевременным.

С. Основные положения проекта Конвенции о договоре международной железнодорожной перевозки грузов

Выбранный подход, описанный в разделе III.A выше, по сути отражен в Статье 1 «Сфера применения» проекта правового режима для единого железнодорожного права, разработанного GEURL (Informal document SC.2/GEURL No.6 (2017)). Глава 1 проекта Правового режима для единого железнодорожного права также содержит соответствующие определения (статья 2), и положения о праве императивного характера (статья 3) и публичном праве (статья 4).

Основные существенные положения о едином железнодорожном праве должны касаться следующего: (1) заключения и исполнения договора перевозки, (2) режима ответственности, (3) урегулирования претензий и (4) отношений между перевозчиками. Эти элементы охватываются проектом Правового режима для единого железнодорожного права, разработанным GEURL.

Предлагается придерживаться модели Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ), которая с момента ее вступления в силу в июле 1961 года зарекомендовала себя в качестве простого, эффективного и надежного инструмента. По сути, цели Конвенции КДПГ очень схожи с целью единого железнодорожного права, которая заключается в стандартизации условий, регулирующих договор международной перевозки грузов, в том числе в части документов, используемых для такой перевозки, и ответственности перевозчика.

Заключительные положения могут касаться, в числе прочего, следующих вопросов: участие/присоединение, подписание, ратификация, депозитарий, вступление в силу, денонсация, урегулирование споров, связанных с толкованием или применением Конвенции, декларация/оговорка, пересмотр, внесение поправок, уведомления.

D. Управление и администрирование проекта Конвенции

Предмет проекта Конвенции является по сути юридическим и договорным; он не предполагает каких-либо оперативных задач, которые могли бы потребовать предоставления структуры управления и соответствующих ресурсов, как, например, в случае Конвенции МДП (к примеру, регулярное издание и публикация книжек МДП).

Во-вторых, с учетом опыта и практики, накопленных в связи с Конвенцией КДПГ более чем за 50 лет, ожидается, что проект Конвенции о договоре международной железнодорожной перевозки грузов потребует минимальных ресурсов для администрирования.

Комитет ЕЭК по внутреннему транспорту и его Рабочая группа по железнодорожному транспорту (SC.2) обеспечат надлежащее администрирование Конвенции, будут содействовать присоединению новых участников и могут обсудить ее положения в контексте работы, направленной на упрощение и развитие международных железнодорожных перевозок путем гармонизации и упрощения правил и требований, касающихся евроазиатских железнодорожных перевозок. Если и когда это будет сочтено необходимым, возможно создание специальной группы экспертов с конкретным мандатом на ограниченный период времени, например, для составления проекта предложения о внесении поправок в Конвенцию или для подготовки рекомендаций по применению или толкованию некоторых конкретных положений.

Основные соответствующие организации и отраслевые ассоциации (ОТИФ, ОСЖД, МКЖТ, Международный Транспортный Форум...) уже участвуют и активно работают над данным вопросом, и им будет предложено продолжать предоставлять необходимые экспертные знания и помощь для содействия внедрения Конвенции, например, для выпуска образца стандартного договора или для пересмотра/обновления накладной по единому железнодорожному праву и других соответствующих транспортных документов.

IV. Ожидаемое влияние

A. Для железнодорожных операторов и их клиентов

Железнодорожные операторы и их клиенты получают непосредственные преимущества от настоящего предложения о едином железнодорожном праве в качестве Конвенции о договоре перевозки. По сути, это предоставит им возможность заключать единый договор перевозки для конкретной международной отправки грузов по железной дороге между Европой и Азией, который будет сопровождаться единой накладной, регулируемой единым международным правовым режимом.

Конвенция о договоре международной железнодорожной перевозки грузов установит единую международную правовую базу для железнодорожных грузоперевозок между государствами-участниками, которые в данный момент вынуждены применять режим ОТИФ/ЦИМ или ОСЖД/СМГС.

Положения единого железнодорожного права имеют преимущественную силу перед национальным законодательством и применяются к каждому международному договору перевозки между соответствующими государствами, если стороны договора перевозки примут решение применять единое железнодорожное право к своему договору.

Режим единого железнодорожного права распространяется на весь маршрут от территории предприятия отправителя до территории предприятия получателя; таким образом, нет необходимости принимать во внимание множественный предписания, регулирующие перевозку грузов; положения единого железнодорожного права, используемые при заключении договора, также дают сторонам больше свободы в выборе конкретных деталей, которые наилучшим образом соответствуют их индивидуальным потребностям.

Накладная по единому железнодорожному праву не должна соответствовать требованиям двух правовых систем (как на данном этапе накладная ЦИМ/СМГС); таким образом, это устранил задержку и административное бремя в связи с переоформлением отправки грузов на границе между регионами ЦИМ и СМГС.

В целом, проект Конвенции о договоре международной перевозки грузов по железной дороге предоставит железнодорожным операторам и их клиентам возможность быстро и экономически эффективно перемещать грузы через евразийский континент, пользуясь единым правовым режимом с минимальными административными бременем.

В. Для государств-участников (договаривающихся или подписавших проект Конвенции)

После первоначальных мероприятий по обсуждению и согласованию окончательного текста Конвенции, никакого особого (негативного) влияния для государств-участников не предполагается. С юридической точки зрения предлагаемый инструмент является четким, простым, аналогичным тому, что уже существует в секторе дорожных перевозок (Конвенция КДПГ). Для этого потребуется выполнить ряд разовых задач для подписания и ратификации текста Конвенции. Как указывалось выше, внедрение Конвенции само по себе будет иметь очень незначительные последствия для финансовых и административных ресурсов государств-участников. Существующие структуры на уровне ЕЭК достаточны для обеспечения необходимого контроля и администрирования.

С. Для соответствующих организаций, межправительственных организаций и отраслевых ассоциаций

Являясь предложением о промежуточном праве, проект Конвенции о договоре международной железнодорожной перевозки грузов не противоречит существующим правилам ЦИМ и СМГС, которые применяются к международным железнодорожным перевозкам внутри границ соответствующих географических территорий.

С другой стороны, как ОТИФ, так и ОСЖД должны быть заинтересованы в том, чтобы обеспечить беспрепятственное применение единого железнодорожного права в качестве Конвенции о договоре перевозки в интересах их стран-членов и сообщества железнодорожных перевозок в целом. В более широком плане единое железнодорожное право может создать новые возможности для сотрудничества между двумя организациями и стимулировать согласование технических стандартов в направлении снизу вверх.

V. Соблюдение круга ведения GEURL

После восьми лет работы GEURL достигла достаточно высокого и стабильного уровня прогресса, что позволяет ей рассчитывать на выполнение своего мандата без дальнейших задержек. Ожидается, что в соответствии со своим текущим мандатом и кругом ведения, GEURL завершит свою деятельность после 22-й сессии, запланированной на октябрь 2019 года, со сдачей доклада Рабочей группе по железнодорожному транспорту в ноябре 2019 года.

Исходя из четырех групп задач, описанных в круге ведения, ожидается, что доклад должен содержать, в числе прочего, детальное предложение в отношении юридически обязательного документа или системы документов по единому железнодорожному праву, с учетом уже разработанного проекта Правовых положений для договора перевозки грузов. Предложение, изложенное в данном документе, соответствует этой цели. Более того, предложение по проекту Конвенции о договоре международной железнодорожной перевозки грузов будет соответствовать фактическим ожиданиям отрасли и участников рынка, своевременным и экономически эффективным образом.

Если это предложение будет поддержано GEURL на ее 19-й сессии, в течение следующих двух сессий группы можно будет доработать детальный проект и представить его для рассмотрения на 73-й сессии Рабочей группы по железнодорожному транспорту в ноябре 2019 года.
