



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Семьдесят шестая сессия

Женева, 25–27 февраля 2014 года

Пункт 4 е) предварительной повестки дня

**Стратегические вопросы отраслевого характера:
железнодорожный транспорт**

Предложение Российской Федерации, касающееся разработки новой конвенции об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы

Записка секретариата

Резюме

В настоящем документе содержится исторический обзор работы, проделанной секретариатом для внесения поправок в существующую Международную конвенцию об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы, подписанную 10 января 1952 года в Женеве, и представленное Российской Федерацией предложение, касающееся разработки новой конвенции об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы.

Документ представляется КВТ, которого просят дать указания и одобрить предложение о создании группы экспертов.



I. Введение

1. В ходе 135-й сессии Рабочей группы по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30) (ECE/TRANS/WP.30/270, пункт 16), и шестьдесят седьмой сессии Рабочей группы по железнодорожному транспорту (SC.2) (ECE/TRANS/SC.2/220, пункты 90–91) Российская Федерация и Организация сотрудничества железных дорог (ОСЖД) представили предложение, касающееся разработки новой конвенции об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы. Это предложение нашло поддержку у многих других стран.

2. В настоящем документе излагается история этой инициативы, и к Комитету по внутреннему транспорту обращена просьба дать указания по дальнейшим действиям.

II. Исторический обзор

3. Облегчение условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы в настоящее время регулируется в регионе ЕЭК Международной конвенцией об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы, подписанной 10 января 1952 года в Женеве. Конвенция охватывает следующие вопросы:

- a) создание и функционирование пограничных станций, на которых контроль производится обеими соседними странами;
- b) полицейский контроль и таможенный досмотр в поезде во время его следования;
- c) таможенный режим международной перевозки багажа и грузов в международных пассажирских поездах;
- d) облегчение контроля.

4. По состоянию на сегодняшний день к Конвенции 1952 года присоединились следующие страны: Австрия, Албания, Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Франция, Швейцария и Швеция¹. Последней присоединилась Албания в 2004 году, а до Албании к Конвенции присоединилась Швейцария, ставшая ее участницей в 1957 году.

5. На шестьдесят восьмой сессии Комитета (7–9 февраля 2006 года) представители Беларуси, Нидерландов, Российской Федерации, Украины, Швейцарии, ОСЖД и Межправительственной организации по международным железнодорожным перевозкам (ОТИФ) подчеркнули важность разработки соответствующего международного правового документа, который упростил бы порядок пересечения границ в ходе международных грузовых и пассажирских перевозок. В этой связи Комитет приветствовал все усилия, направленные на облегчение пересечения границ, и призвал участвующие в этой деятельности стороны ускорить работу по завершению подготовки новых правовых документов, регулирующих процедуры пересечения границ в ходе грузовых и пассажирских железнодорожных перевозок (ECE/TRANS/166, пункт 82). Комитет подчеркнул значимость тесного сотрудничества между WP.30 и SC.2 в деле разработки но-

¹ Только подписание.

вого приложения 9 к Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах и новой конвенции об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров через границы. С этой целью он предложил провести совместное совещание WP.30 и SC.2. Комитет далее заявил о своей поддержке усилий по организации Международной конференции по облегчению пересечения границ железнодорожным транспортом с участием представителей всех соответствующих национальных органов, ОСЖД, ОТИФ и других заинтересованных международных организаций. Комитет подчеркнул, что эффективность Конференции существенным образом повысится, если она будет тщательно подготовлена и соответствующие вспомогательные органы Комитета смогут своевременно принять эти два новых правовых документа (ECE/TRANS/166, пункты 82–83).

6. На своей шестьдесят девятой сессии (6–8 февраля 2007 года) Комитет поддержал подготовительную работу, проделанную на тот момент, и предложил заинтересованным странам, ОСЖД и другим международным организациям завершить разработку предложений по двум новым правовым документам (приложение 9 к Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах и новой конвенции об облегчении пересечения границ в ходе международной железнодорожной перевозки пассажиров) (ECE/TRANS/192, пункт 76).

7. На своей следующей сессии (19–21 февраля 2008 года) и в связи с разработкой проекта новой конвенции об облегчении условий пересечения границ в международном железнодорожном пассажирском сообщении Комитет отметил трудности, касающиеся внесения поправок в существующую Международную конвенцию об облегчении условий международной перевозки пассажиров и багажа через границы от 1952 года, и предложил SC.2 и WP.30 объединить усилия в поиске надлежащего решения (ECE/TRANS/200, пункт 65).

8. На своей семьдесят первой сессии (24–26 февраля 2009 года) Комитет напомнил о сводных предложениях ОСЖД и ОТИФ, касающихся новой международной конвенции об облегчении условий пересечения границ в международном железнодорожном пассажирском сообщении (ECE/TRANS/WP.30/2007/12/Rev.1), а также о выявленных трудностях, связанных с внесением поправок в существующую Международную конвенцию об облегчении условий международной перевозки пассажиров и багажа через границы от 1952 года (ECE/TRANS/200, пункт 65). Поскольку в Конвенции 1952 года отсутствуют конкретные положения о внесении поправок, то будут использоваться, при условии согласия всех Договаривающихся сторон, положения статьи 40 Венской конвенции о праве международных договоров. С этой целью WP.30 поручила секретариату через посредство Комитета запросить у нынешних Договаривающихся сторон Конвенции 1952 года соответствующее подтверждение. Комитет просил правительства стран, являющихся Договаривающимися сторонами Международной конвенции об облегчении железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы от 1952 года, подтвердить свое согласие положительно рассмотреть предложения по внесению изменений в Конвенцию, за что выступают ОСЖД и ОТИФ. Он считал также, что правительствам следует сначала присоединиться к Конвенции, а затем инициировать поправку (ECE/TRANS/206, пункты 62–64).

9. На своей 124-й сессии (2–5 февраля 2010 года) WP.30 отметила, что секретариат, в тесном взаимодействии с Договорной секцией Организации Объединенных Наций, пришел к выводу, что стандартное положение о поправках может быть включено в Конвенцию 1952 года посредством дополнительного

протокола, который должен быть подписан всеми Договаривающимися сторонами Конвенции. Секретариат подготовит проект такого протокола для следующей сессии WP.30 (ECE/TRANS/WP.30/248, пункт 15).

10. На своей 125-й сессии (25–28 мая 2010 года) WP.30 обсудила подготовленный секретариатом документ ECE/TRANS/WP.30/2010/9, содержащий предложения по дополнительному протоколу к Конвенции 1952 года, предусматривающему включение в указанную Конвенцию положений о поправках. Рабочая группа согласилась с предложенным текстом, за исключением так называемой "оговорки о возможности неприменения", позволяющей любой Стороне возразить против соответствующей поправки и не считать себя связанной этой поправкой после ее вступления в силу, поскольку такая ситуация могла бы создать различные правовые режимы в рамках одного договора. WP.30 поручила секретариату представить текст проекта протокола в качестве официального документа на трех официальных языках Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) для обсуждения и, возможно, одобрения на следующей сессии (ECE/TRANS/WP.30/250, пункт 12).

11. На своей 127-й сессии (1–4 февраля 2011 года) WP.30 рассмотрела и согласовала документ ECE/TRANS/WP.30/2010/10 с внесенными в него поправками, в котором содержится подготовленный секретариатом и изданный на трех официальных языках ЕЭК ООН окончательный проект протокола к Конвенции об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы от 1952 года. Рабочая группа поручила секретариату препроводить проект протокола вместе с вступительным письмом компетентным органам десяти Договаривающихся сторон Конвенции 1952 года, с тем чтобы запросить их согласие до официального распространения протокола Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций (ECE/TRANS/WP.30/254, пункты 17–18).

12. На своей 129-й сессии (4–7 октября 2011 года) WP.30 приняла к сведению полученные секретариатом ответы, касающиеся проекта текста протокола. Хотя окончательный вывод делать было рано, Рабочая группа согласилась с тем, что на основе полученных ответов, по всей видимости, преждевременно полагать, что в существующей редакции протокол приемлем для достаточного числа Сторон, чтобы просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций издать уведомление депозитария для официального информирования Сторон о тексте протокола. Для того чтобы найти решение относительно способов продолжения обсуждения этого вопроса, Рабочая группа поручила секретариату связаться с ОСЖД и ОТИФ и проинформировать их о сложившейся ситуации, а именно, что Договаривающиеся стороны Конвенции о железнодорожных перевозках от 1952 года, как представляется, согласны в принципе с тем, что Конвенцию следует расширить за счет включения конкретных положений о поправках, но на данный момент они не могут договориться о точном формате, пока не будет получена дополнительная информация от заинтересованных участников, таких как ОСЖД и ОТИФ, относительно того, какие конкретные предложения по существу будут способствовать приведению Конвенции в соответствие с требованиями железнодорожного транспорта XXI века (ECE/TRANS/WP.30/258, пункт 12).

13. На 130-й сессии представитель ОСЖД проинформировал WP.30 о том, что его организация выясняет точки зрения государств – членов ОСЖД по этому вопросу. В то же время ОСЖД высказала сомнение по поводу практической осуществимости изменения устаревшего текста Конвенции 1952 года путем подписания дополнительного протокола (ECE/TRANS/WP.30/260, пункт 20).

14. На своей 134-й сессии Рабочая группа WP.30 отметила, что государства – члены ОСЖД в большей степени поддерживают идею разработки новой конвенции в этой области, а не присоединения к устаревшей Конвенции 1952 года. Представитель Российской Федерации выдвинул ряд аргументов в поддержку настоятельной необходимости новой конвенции, сославшись, в частности, на быстрое развитие международной высокоскоростной железнодорожной сети. Прежде чем приступить к трудоемкому процессу разработки новой конвенции, требующему значительных ресурсов, WP.30 решила удостовериться в том, действительно ли компетентные органы заинтересованы в подготовке нового правового документа. Странам было предложено соответствующим образом проинформировать секретариат (ECE/TRANS/WP.30/268, пункт 26).

15. На 135-й сессии WP.30 Российская Федерация и ОСЖД – при поддержке некоторых других правительств (в том числе Беларуси, Болгарии, Латвии, Казахстана, Польши, Республики Молдова) – выдвинули ряд аргументов в пользу разработки новой конвенции в данной области вместо присоединения к устаревшей Конвенции 1952 года. Инициатива была сочтена представляющей особый интерес в свете стремительного развития международной сети высокоскоростных поездов, требующего введения новых методов ЭОД и реализации других инновационных решений для обеспечения процедур оперативного пересечения границ. WP.30 сочла, что, по-видимому, существует спрос на новую конвенцию, и просила SC.2 на ее предстоящей сессии 23–25 октября 2013 года также изложить свою позицию по этому вопросу. Кроме того, Рабочая группа отметила готовность нескольких правительств, ОСЖД и ОТИФ учредить целевую группу экспертов с целью подготовки первого проекта новой конвенции для дальнейшего рассмотрения WP.30 и SC.2 (ECE/TRANS/WP.30/270, пункт 16).

16. На своей шестидесяти седьмой сессии SC.2 приняла к сведению просьбу Российской Федерации и ОСЖД о разработке новой конвенции об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы. Рабочая группа поручила секретариату подготовить к следующей сессии КВТ официальный документ с полученными комментариями для информирования.

III. Мнения Российской Федерации и ОСЖД

17. В ходе вышеуказанных сессий WP.30 и SC.2 Российская Федерация и ОСЖД указали, что существующая Конвенция 1952 года не отражает изменений в транспортном секторе, произошедших в последние годы в результате реформирования железных дорог, развития скоростных и высокоскоростных поездов и внедрения новых транспортных технологий. Кроме того, в ней не учитываются различные особенности и параметры железнодорожных систем, существующих в регионе ЕЭК. Поэтому подготовка новой конвенции в этой сфере вполне обоснованна.

18. По мнению Министерства транспорта Российской Федерации, в новой конвенции могут содержаться положения по следующим вопросам:

- a) проведение совместного мониторинга;
- b) введение упрощенных процедур проведения мониторинга в пассажирских поездах;
- c) пограничный контроль и таможенный досмотр в поезде во время следования с применением новых технологий;

- d) организация непрерывного движения пассажирских поездов; сокращение времени на проведение всех видов контроля на пограничных станциях; сокращение времени на остановки за счет уменьшения времени контроля;
- e) развитие высокоскоростного сообщения с осуществлением процедур контроля во время технологических операций, например при смене путей, или с проведением совместного контроля соседними странами;
- f) использование современных информационных технологий при перевозке пассажиров;
- g) применение упрощенных процедур въезда на территорию соседней страны (и выезда с нее) для локомотивных и поездных бригад.

IV. Соображения Комитета по внутреннему транспорту

19. КВТ предлагается принять к сведению вышеуказанные соображения WP.30 и SC.2 и рассмотреть аргументы, выдвинутые Российской Федерацией и ОСЖД в пользу разработки проекта новой конвенции об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы. Комитету предлагается поддержать подготовку нового правового документа и согласиться на учреждение группы экспертов, которая займется этой работой, а также одобрить проект ее круга ведения, представленный в приложении. Затем решение КВТ и круг ведения будут представлены на утверждение Исполнительного комитета ЕЭК ООН.

Приложение

Круг ведения Группы экспертов по облегчению условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы

1. Группа экспертов (ГЭ) по облегчению условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы будет служить открытой международной платформой для обсуждения вопросов разработки предложений в целях повышения эффективности железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы посредством объединения специалистов из государственного и частного секторов, а также научных кругов.
2. На основе существующих ресурсов секретариата, а также, возможно, при дополнительной финансовой поддержке со стороны участвующих стран и в тесном сотрудничестве с другими международными организациями, в частности ОСЖД и ОТИФ, Группа экспертов:
 - a) оценит текущую ситуацию в области железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы в Евразийском регионе в целях выявления препятствий для бесперебойного движения и облегчения международных железнодорожных перевозок;
 - b) соберет информацию о примерах передового опыта в этой области в регионе ЕЭК ООН и за его пределами;
 - c) при необходимости проведет обследования государственного и частного секторов для получения недостающей информации;
 - d) определит ключевые элементы, на которые необходимо обратить внимание в целях повышения эффективности железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы;
 - e) составит перечень действующих международных правовых документов, содержащих положения об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы, оценит их эффективность и выявит пробелы;
 - f) на координированной основе подготовит рекомендации, касающиеся внесения поправок в существующие правовые документы, направленные на повышение эффективности железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы;
 - g) если это будет сочтено целесообразным, разработает проект нового международного правового документа в данной сфере и представит его Рабочей группе по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30), а также Рабочей группе по железнодорожному транспорту (SC.2) для рассмотрения и комментариев. На основании полученных замечаний изменит первоначальные предложения и повторно представит их WP.30 и SC.2. При необходимости еще раз проделает эту работу и представит окончательный проект для принятия Комитетом по внутреннему транспорту.
3. Членство в Группе экспертов будет открыто для назначенных правительствами должностных лиц и экспертов из государств – членов ЕЭК ООН и государств, не являющихся членами ЕЭК ООН. Оно будет также открыто для пред-

ставителей международных организаций, неправительственных организаций, научных и исследовательских учреждений, равно как и представителей частного сектора. Ожидается, что в работе Группы экспертов будут участвовать специалисты, обладающие знаниями по вопросам таможи, облегчения условий пересечения границ и/или железнодорожного транспорта.

4. Ожидается, что Группа экспертов приступит к работе в июне 2014 года после одобрения Исполнительным комитетом ЕЭК ООН и завершит ее к июню 2016 года, представив Комитету по внутреннему транспорту полный отчет о достигнутых результатах, включая рекомендации, а также итоговый проект нового правового документа, если таковой будет подготовлен.

5. Помощь в работе Группе экспертов будет оказывать секретариат ЕЭК ООН, и она будет отчитываться перед Рабочей группой по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30), а также Рабочей группой по железнодорожному транспорту (SC.2). Сессии Группы экспертов будут проводиться в Женеве, желательно в связи с сессиями WP.30 или SC.2.
