



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Рабочая группа по железнодорожному транспорту

Группа экспертов по единому железнодорожному праву

Двадцатая сессия

Женева, 9–11 июля 2019 года

Пункт 2 с) предварительной повестки дня

Сфера охвата ЕЖП и его преобразование в юридически обязательный документ

Единое железнодорожное право – структура и система управления

Представлено правительством Российской Федерации*, **

I. Мандат

1. На 75-й сессии КВТ ЕЭК ООН в феврале 2013 г. в г. Женеве 37-ю странами была подписана Совместная декларация о развитии евроазиатских железнодорожных перевозок и деятельности по созданию единого железнодорожного права. Тем самым была подтверждена политическая воля и стремление стран-членов ЕЭК ООН Евразийского пространства совместно работать над проектом единого железнодорожного права, нового права, включающего в себя все положительные и прогрессивные направления двух существующих правовых систем ОСЖД и ОТИФ.
2. В феврале 2018 года КВТ ЕЭК ООН утвердил очередное продление мандата Группы экспертов по единому железнодорожному праву в соответствии с новым кругом ведения:
 - 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;
 - 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;

* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду несвоевременного получения материалов из других источников.

** В настоящем документе воспроизводится без изменений текст, переданный секретариату.

- разработка проект документа (или систему документов) по единому железнодорожному праву, который может быть принят в качестве юридически обязательного документа.
 - обсудить другие вопросы о международных железнодорожных грузовых перевозках, которые, при необходимости, могут быть добавлены в упоминаемый выше документ:
 - -Общие положения, касающиеся перевозки опасных грузов;
 - -Общие положения, касающиеся использования грузовых вагонов;
 - -Общие положения о железнодорожной инфраструктуре;
 - -Общие положения в отношении подвижного состава.
3. Документ (или система документов) должен:
- учитывать подготовленный проект правовых положений о договоре перевозок;
 - включать необходимые формальные положения, такие как депозитарий, менеджмент, секретариат, Административный комитет, процедура внесения: поправок, избирательные права, и т.д.;
 - структура должна позволять легко дополнять его положениями по другим вопросам, касающимся международных железнодорожных грузовых перевозок.

II. История вопроса

A. Краткое описание проблемы

4. Исторически сложившееся наличие на евроазиатском пространстве двух правовых систем ЦИМ и СМГС, которые регулируют отношения между сторонами договора на перевозку груза, несмотря на общность характера деятельности, создает неудобства для клиентуры и перевозчиков. Поэтому уже в ранний период существования ЦИМ и СМГС появилась необходимость их сближения и унификации. Еще в 1956 г. на заседании ЕЭК ООН поступило предложение СССР о замене ЦИМ и СМГС новой Конвенцией, в тоже время Международный Комитет железнодорожного транспорта (ЦИТ) предложил осуществлять перевозки по сквозной накладной, однако, договоренности по предложениям не было достигнуто.

5. В 1982 г. по инициативе ОСЖД и согласованию с ОТИФ создана совместная группа ОСЖД/ОТИФ по сближению положений СМГС/ЦИМ. Было унифицировано полностью или частично 17 положений. Дальнейшими этапами действий были — разработка проекта Евроазиатской Конвенции (ЕАК) на основе СМГС и ЦИМ, создание в 1996 году в рамках ОСЖД Временной рабочей группы по сотрудничеству с ОТИФ в период проведения ревизии КОТИФ, проведение совместно с ЦИТ исследований по возможности применения накладных СМГС и ЦИМ в качестве прямых накладных. Результаты перечисленных работ рассматривались на заседаниях руководящих органов обеих организаций.

6. Ряд стран-членов ОСЖД и ОТИФ считали, что принятие нового (третьего) права не заменит действующие ЦИМ и СМГС, и в июне 1994 г. на XXII-й сессии Совещания Министров ОСЖД было решено приостановить работы над ЕАК, а накопленный материал использовать при совершенствовании СМГС и сближении его с другими правовыми документами. После этого еще 10 лет продолжались поиски, связанные со сближением двух правовых систем.

7. В рамках обеих организаций были сделаны следующие вывод, что обе правовые системы регулируют отношения между сторонами договора на перевозку груза, однако в значительной мере отличаются как по форме, так и по содержанию отдельных положений транспортного права. После проведения исследовательских работ было установлено, что применение сквозной накладной требует изменения ЦИМ и СМГС, высказаны сомнения, сможет ли единая накладная учесть различные интересы

отдельных государств. В связи с этим ОСЖД сочла унификацию международного права в этом направлении вряд ли возможной. К тому же, в силу политической ситуации и разногласий, существовавших в то время между Западом и Востоком, идея создания единого соглашения или единой накладной не привела к успеху.

8. Несмотря на то, что за предыдущие годы не было достигнуто значительных результатов в деле гармонизации ЦИМ и СМГС, ОСЖД и ОТИФ придерживаются мнения, что поиски и попытки решения проблем, вызванных наличием двух правовых систем, должны продолжаться и это должно быть прерогативой этих двух международных организаций.

9. Надо отметить, что единые стандарты и гармонизированное правовое регулирование в области воздушного транспорта успешно применяются в 191 стране мира, а участниками международных соглашений и конвенций ООН в сфере морских перевозок являются все без исключения государства, имеющие выход к морю.

10. К сожалению, в силу исторических и технологических особенностей железнодорожный транспорт более консервативен в процессах правовой гармонизации. Он играет важную роль во внутренних и региональных перевозках грузов, но потенциал развития международных железнодорожных перевозок по-прежнему не реализован в полной мере. Мир изменился, а единое правовое регулирование железнодорожных перевозок по-прежнему не создано, несмотря на большие усилия, предпринимаемые на уровне международных межправительственных организаций.

11. Отсутствие гармонизированного правового режима в области межконтинентальных перевозок грузов между Европой и Азией является одним из факторов недостаточно высокого удельного веса железнодорожного транспорта в обеспечении евроазиатских транспортных связей.

Б. Текущий статус работы Группы

12. В 2010 году под эгидой Комитета по внутреннему транспорту Европейской экономической комиссии ООН (КВТ ЕЭК ООН) и его Рабочей группы по железнодорожному транспорту была создана Группа экспертов по единому железнодорожному праву. Ей было поручено подготовить позиционный документ с изложением позиции, который был представлен на 73-м заседании КВТ ЕЭК ООН (ECE/TRANS/2011/3).

13. В феврале 2013 года в Женеве была подписана Совместная декларация о развитии евроазиатских железнодорожных перевозок и мерах по движению к единому железнодорожному праву. Тем самым была подтверждена политическая воля и стремление стран Евразийского пространства совместно работать над проектом единого железнодорожного права, нового права, включающего в себя все положительные и прогрессивные направления двух существующих правовых систем ОСЖД и ОТИФ.

14. Впоследствии до конца 2017 года Группа экспертов разработала проект правовых положений перевозок грузов в международном железнодорожном сообщении с учетом положений КОТИФ/ЦИМ 1999 и СМГС 2015.

15. В феврале 2018 года КВТ ЕЭК ООН утвердил новый мандат Группы экспертов. Несмотря на принятое решение по продолжению работы по данному направлению, на сегодняшний день отсутствует консенсус относительно конечной конфигурации единого железнодорожного права. Стороны продолжили дискуссии по данному вопросу в рамках Группы экспертов в 2018 году и 2019 годах.

16. В 2018-2019 годах на совещаниях Группы рассматривался проект накладной для осуществления тестовых перевозок на основе разработанного проекта правовых положений. Группа также обсуждала вопросы, связанные с организацией тестовых перевозок (виртуальных и реальных).

17. Группа экспертов также обсудила возможные варианты системы управления новым правом и вопросы, которые должны быть охвачены в документе или системе документов, регламентирующих единое право.

18. На сессиях подробно рассматривался вопрос относительно конечной конфигурации единого железнодорожного права. Несмотря на длительные обсуждения, до настоящего времени участники Группы экспертов не пришли к консенсусу по данному вопросу.

III. Структура единого железнодорожного права

19. Структура единого железнодорожного права будет представлена в данном разделе, исходя из подхода, последовательно предлагаемого Российской Федерацией с 2014 по 2019 гг., в ходе заседаний Группы экспертов по созданию единого железнодорожного права.

Цель: осуществление на единых правовых условиях перевозок грузов и пассажиров на евроазиатском пространстве. Создание единственной системы права на смену существующим правовым режимам.

1. Подготовка единой конвенции (или системы соглашений):

Область применения, понятийный аппарат, субъекты правоотношений.

- a) Общие положения о договоре перевозки грузов в международном железнодорожном сообщении;
- b) Общие положения о договоре перевозки пассажиров в международном железнодорожном сообщении;
- c) Общие положения о перевозке опасных грузов в международном железнодорожном сообщении;
- d) Общие положения по пользованию грузовыми вагонами при осуществлении международных железнодорожных перевозок;
- e) Общие положения по пользованию пассажирскими вагонами при осуществлении международных железнодорожных перевозок;
- f) Общие положения по железнодорожной инфраструктуре;
- g) Общие положения по железнодорожному подвижному составу.

2. Подготовка всех административных положений, касающихся, в частности, депозитария, административного комитета, процедур внесения поправок, прав на участие в голосовании, вопроса о региональных организациях экономической интеграции и т.д.

IV. Позиция Российской Федерации

20. Подготовленный группой экспертов проект правовых положений, содержащий исключительно нормы договора о перевозке грузов в международном железнодорожном сообщении, считать единым правом нельзя, поскольку после его возможного ввода в действие, как это предлагают страны-члены (ОТИФ), останутся в силе действующие режимы ЦИМ и СМГС. При этом с 2006 года уже применяется унифицированная накладная ЦИМ/СМГС, разработанная совместно ОСЖД и ЦИТ, обеспечивающая в значительной степени гармонизацию положений ЦИМ и СМГС.

- В этой связи придерживаемся комплексного подхода относительно работ по созданию единого железнодорожного права. Подготовленные положения нового правового режима евро-азиатских железнодорожных грузовых перевозок, возможно, рассматривать лишь как один из множества элементов единого железнодорожного права (одно из приложений к Конвенции) либо как

первый шаг на пути к его созданию, но не в качестве отдельного межправительственного соглашения.

- Большая часть положений документа соответствует ЦИМ, ряд норм которого изменен на диспозитивные. В них для достижения компромисса между двумя системами права некоторые важные нормы сделаны отсылочными, то есть порождающими необходимость обращаться к сложившейся практике или национальному законодательству.
- Регулирование некоторых принципиальных вопросов приближено к подходу стран-членов ОТИФ, который отличается от технических условий перевозочной деятельности крупнейших железнодорожных компаний таких стран, как Россия, Китай, Казахстан.
- Подготовка в 2019 г. накладной и сопроводительных документов к проекту правовых положений перевозок грузов в рамках Комиссии ОСЖД по транспортному праву нецелесообразна, так как в рамках группы не согласован принципиальный подход к созданию единого железнодорожного права.
- Отсутствует консенсус относительно подходов к созданию единого железнодорожного права.

Управление единым железнодорожным правом и дальнейшее видение работ по его принятию

21. **Предложение:** учитывая колоссальный опыт, накопленный двумя специализированными международными организациями ОСЖД и ОТИФ в части разработки международного железнодорожного права предложить секретариатам создать временную рабочую группу для выработки вариантов, связанных с управлением единого железнодорожного права.

22. Депозитарием будущего единого правового режима должна стать ЕЭК ООН. При этом также может быть рассмотрен вариант с созданием специализированного учреждения ООН по аналогии с морским и авиационным видами транспорта (ИМО и ИКАО).