

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана**
Комитет по транспорту**Пятая сессия**

Бангкок, 19-21 ноября 2018 года

Пункт 3b предварительной повестки дня*

Основные вопросы в области транспорта:**рамочный документ по повышению****эффективности функционирования пунктов****пересечения границ железнодорожным транспортом****в сети Трансазиатских железных дорог и за ее пределами****Проект рамочного документа по повышению эффективности функционирования пунктов пересечения границ железнодорожным транспортом в сети Трансазиатских железных дорог и за ее пределами****Записка секретариата***Резюме*

В соответствии с рекомендациями Регионального совещания по согласованию правил и положений для упрощения процедур международных железнодорожных перевозок, состоявшегося в Астане 20 и 21 декабря 2017 года, секретариат представляет проект рамочного документа по повышению эффективности функционирования пунктов пересечения границ железнодорожным транспортом в сети Трансазиатских железных дорог и за ее пределами, содержащийся в настоящем документе, Комитету по транспорту на предмет его одобрения.

В соответствии с рекомендациями пятого заседания Рабочей группы по сети Трансазиатских железных дорог, состоявшегося в городе Пусан, Республика Корея, 13-14 июня 2017 года, проект рамочного документа был подготовлен секретариатом совместно с Организацией сотрудничества железных дорог.

Этот проект охватывает четыре конкретных вопроса, а также цели и процессы их достижения для повышения эффективности функционирования пунктов пересечения границ по железной дороге на сети Трансазиатских железных дорог. Эти вопросы касаются обмена информацией между железными дорогами; формальностей по линии таможи и других правительственных учреждений; ширины железнодорожной колеи; и оценки эффективности функционирования пунктов пересечения границ железнодорожным транспортом.

* ESCAP/CTR/2018/L.1



Задачами, стоящими в рамках решения четырех вышеобозначенных вопросов, являются следующие: разработка руководящих принципов обмена электронными данными между железными дорогами и между железными дорогами и контрольными органами; гармонизация таможенных формальностей международных железнодорожных перевозок при помощи соответствующих договоренностей между государствами-членами; разработка типового порядка действий для эффективного решения проблемы ширины колеи в разных возможных ситуациях; разработка комплексных показателей оценки эффективности функционирования пунктов пересечения границ железнодорожным транспортом и использование стандартизированной методологии для выявления проблем и вынесения рекомендаций относительно их решения.

Осуществление мер, предложенных в проекте рамочного документа, поможет странам сократить задержки на пограничных переходах в ходе осуществления международных железнодорожных перевозок, что обеспечит большую надежность передвижения грузовых поездов. В свою очередь, это позволит увеличить долю железных дорог среди других видов транспорта, обеспечив более устойчивые перевозки в поддержку реализации целей в области устойчивого развития.

I. Справочная информация

1. Транспорт является ключевым фактором социального и экономического развития. Однако в последнее время отрицательные внешние элементы, связанные с транспортом, приобрели более явный характер. На долю транспорта приходится приблизительно 25 процентов глобальных выбросов двуокиси углерода. На долю только автомобильного транспорта приходится приблизительно 75 процентов связанных с транспортом выбросов. Это положение в сочетании с увеличением загруженности дорог и числа аварий на них, а также в сочетании с другими видами загрязнения свидетельствует о наличии неустойчивых тенденций в процессе развития транспорта.

2. Принятие Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года придало новый импульс разработке вариантов устойчивого транспорта, которые необходимы для достижения соответствующих целей в области устойчивого развития. Один из способов развития устойчивого транспорта связан с интеграцией интермодальных транспортных систем, которые позволяют использовать виды транспорта с учетом их преимуществ и поощрять взаимодополняемость различных видов транспорта, а не конкуренцию среди них. Для создания такой системы на региональном уровне необходимы активные стратегические инициативы, поощряющие использование энергетически эффективных и экологически безопасных видов транспорта, таких как железные дороги.

3. Это также имеет важное значение с учетом того, что, по прогнозам, доля наземного транспорта должна значительно увеличиться. По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), общий объем грузовых перевозок должен утроиться к 2050 году по сравнению с 2015 годом. В Азиатско-Тихоокеанском регионе, по прогнозам, объем перевозок грузов по суше увеличится в 3,2 раза, и на него придется более двух третей всех

перевозок грузов по суше в глобальном масштабе. По предположениям, объем перевозок грузов железнодорожным транспортом увеличится в 1,7 раза.¹

4. Следует отметить, что статистические данные о международных железнодорожных грузовых перевозках уже отражают повышательные тенденции. Быстро увеличивается число маршрутных контейнерных поездов между Китаем и Европой: с 17 грузовых составов в 2011 году до 3 673 в 2017 году и с двух маршрутов в 2011 году до 61 маршрута в 2017 году.² Успех использования контейнерных составов в этот период времени подтвердил, что товары можно перевозить между Азией и Европой по железным дорогам с такими затратами времени, которые в два раза меньше, чем на морском транспорте.

5. Для поддержки процесса развития наземного транспорта государства – члены Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) осуществляют большое число национальных и региональных инициатив по развитию транспортной инфраструктуры. Эти инициативы позволят дополнительно укрепить транспортные связи между странами. В результате этих инициатив предполагается получить значительный объем средств на цели улучшение транспортных связей между странами ЭСКАТО, при этом основной объем ассигнований предназначается для улучшения международных железнодорожных перевозок.

6. Сравнительные преимущества железнодорожного транспорта по-прежнему задействованы не в полной мере, и для активизации международных железнодорожных перевозок необходимо предпринять большее число инициатив. На различных этапах проходит процесс строительства недостающих участков сети Трансазиатских железных дорог. Кроме того, для укрепления железнодорожных связей в Азии и между Азией и Европой важно реализовать «мягкие» меры по упрощению процедур международных железнодорожных перевозок.

7. Необходимость в таких мерах была признана странами региона в резолюции 71/7 ЭСКАТО. В этой резолюции Комиссия приняла Региональные рамки сотрудничества для упрощения процедур международных железнодорожных перевозок,³ которые включают четыре основных вопроса и 11 областей сотрудничества в целях укрепления железнодорожных перевозок в регионе. Многие из областей, выявленных в Рамках, посвящены повышению эффективности деятельности на железнодорожных пограничных переходах.

8. Процессы перехода на железнодорожных пограничных пунктах играют центральную роль в упрощении процедур международных железнодорожных перевозок. Поскольку вся сеть прочна настолько, насколько прочно ее самое слабое звено, один слабый железнодорожный пограничный переход может подрывать эффективность всего железнодорожного коридора. Задержки, связанные с прохождением формальностей на пограничных переходах,

¹ Расчеты ЭСКАТО на основе данных ОЭСР/Международного форума по транспорту, *ITF Transport Outlook 2017* (Paris, 2017). См. www.oecd-ilibrary.org/transport/itf-transport-outlook-2017_9789282108000-en.

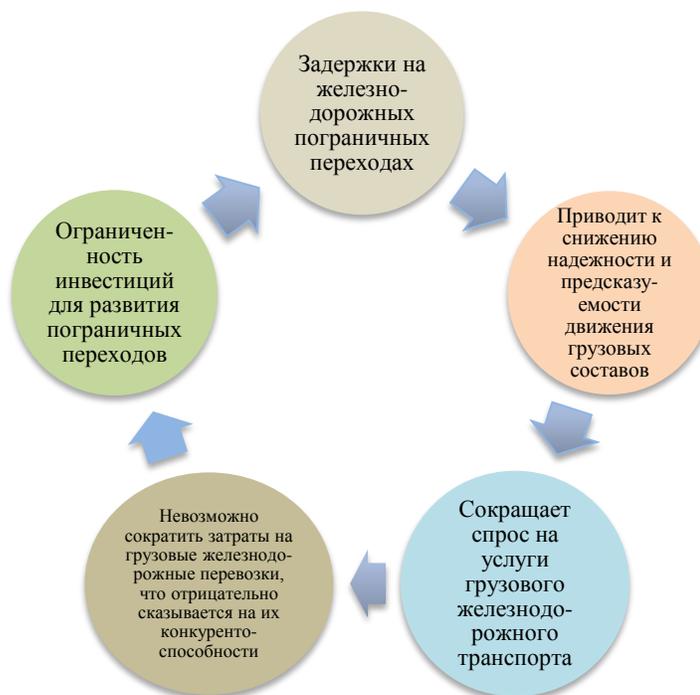
² Agencia EFE, “Number of China-Europe freight trains highest in 2017”, 22 January 2018.

³ См. www.unescap.org/resources/regional-cooperation-framework-facilitation-international-railway-transport.

увеличивают время в пути на железных дорогах, отрицательно сказываясь на конкурентоспособности по сравнению с другими видами транспорта. Это не только повышает логистические затраты для фирм, но также и ухудшает надежность, предсказуемость и пунктуальность грузовых поездов, что, в свою очередь, приводит к возникновению порочного цикла низкой степени надежности, низкого спроса на услуги грузовых поездов и более высоких транспортных издержек и в конечном счете мешает осуществлению капиталовложений в объекты на пунктах пересечения границ (диаграмма I).

9. Задачи устойчивого развития и необходимость обеспечения устойчивости перевозок заставляют страны переориентировать свои транспортные стратегии в направлении использования железнодорожного транспорта. С учетом развития международных железнодорожных перевозок вопросы повышения эффективности деятельности железнодорожных пограничных пунктов⁴ должны приобрести более важное значение для обеспечения предсказуемости и надежности грузовых железнодорожных перевозок – два ключевых элемента, которые грузоотправители учитывают при выборе того или иного вида транспорта.

Диаграмма I
Порочный круг, создаваемый задержками на железнодорожных пограничных переходах



⁴ Понятие «пункт пересечения границ железнодорожным транспортом», используемое в проекте рамочного документа, касается тех железнодорожных станций, на которых осуществляются железнодорожные операции и выполняются таможенные миграционные, карантинные и другие нормативные официальные процедуры, необходимые для обеспечения перемещения товаров, подвижного состава и людей из одной страны в другую. Пункт пересечения границ по железнодорожной дороге – общее понятие, которое включает несколько особых и ряд смежных определений, используемых в различных странах, а также железнодорожные пограничные и приграничные станции, пограничные пересадочные станции, пункты замены колесных пар на границах и передаточные станции, пограничные контрольно-пропускные пункты и пограничные пункты, станции и отделения в местах пересечения границ.

10. Поэтому в проекте рамочного документа обсуждаются важные вопросы, которые затрагивают деятельность железнодорожных пограничных переходов, а также некоторые предлагаемые практические меры по ликвидации необоснованных задержек. В результате осуществления предлагаемых мер существующий порочный круг, обусловленный продолжительными задержками на пограничных переходах, мог бы быть преобразован в благоприятную ситуацию, обусловленную эффективностью деятельности пограничных переходов. Повышение надежности и предсказуемости услуг железнодорожного грузового транспорта привело бы к увеличению спроса на его услуги, что, в свою очередь, сократило бы соответствующие затраты и повысило общую производительность и конкурентоспособность грузовых железнодорожных перевозок.

11. Проект рамочного документа повышения эффективности функционирования пунктов пересечения границ по железной дороге был разработан с учетом рекомендаций пятого совещания Рабочей группы по сети Трансазиатских железных дорог, которое состоялось в городе Пусан, Республика Корея, 13-14 июня 2017 года.⁵ Участники этого совещания подчеркнули, что операционная готовность сети Трансазиатских железных дорог улучшится в результате осуществления мер по упрощению процедур железнодорожных перевозок, которые включают упрощение процедур таможенного оформления и эффективный обмен информацией между железными дорогами, и предложило подготовить рамочный документ для охвата этих процессов.

12. Проект рамочного документа был разработан с участием Организации сотрудничества железных дорог (ОСЖД) в рамках проекта по согласованию правил и положений для упрощения процедур международных железнодорожных перевозок в регионе, который финансируется правительством Российской Федерации.

13. Меры, указанные в нем, предназначаются для поддержки усилий железных дорог региона по повышению эффективности деятельности на железнодорожных пограничных переходах и связанного с этим улучшения надежности железнодорожных грузовых перевозок.

II. Положение на пунктах пересечения границ по железной дороге

14. В рамках сети Трансазиатских железных дорог существует 118 железнодорожных пунктов пересечения границ, составляющих 59 пар. Такие пункты в Азиатско-Тихоокеанском регионе характеризуются большим числом одинаковых элементов в том, что касается операций и формальностей пограничных переходов, но при этом также отмечаются значительные различия.

15. Согласно статистическим данным ОСЖД за 2016 год, пять пар пограничных переходов в Азиатско-Тихоокеанском регионе обрабатывают более 15 млн. тонн грузов в год; и девять пар – 5-15 млн. тонн.⁶

⁵ E/ESCAP/TARN/WG(5)/6, пункт 16.

⁶ Расчеты ЭСКАТО на основе данных Организации сотрудничества железных дорог, *OSJD Bulletin of Statistical Data on Railway Transport for 2016* (Warsaw, 2017).

16. Пункты пересечения границ по железной дороге являются теми узкими местами, которые могут мешать международным железнодорожным перевозкам. Поэтому для решения проблемы задержек на пограничных переходах требуется использовать комплексный подход. К числу ряда факторов, которые приводят к необычным задержкам, относятся неэффективная организация железнодорожных операций, например отсутствие координации, обмен бумажными документами и продолжительные и нескоординированные нормативные процедуры контроля таможенных и других правительственных учреждений; различная ширина колеи; и неадекватность железнодорожных объектов и оборудования на пограничных переходах. В дополнение к значительным задержкам эти факторы также приводят к неясности положения со временем прибытия и повышению транспортных издержек.

17. ОСЖД провела обследование для анализа частотности происхождения и времени задержек на ряде железнодорожных пограничных переходов. Результаты обследования объясняют продолжительные задержки следующими факторами: таможенные и погранично-контрольные формальности (26 процентов, до 3,85 дня); технические ошибки (23 процента, до 3,9 дня); неправильно оформленные транспортные документы (11,3 процента, до 3 дней); вопросы организации составов, обусловленные недостатком объектов инфраструктуры (10 процентов, до 3,8 дня); коммерческие ошибки (6,5 процента, до 2,8 дня); ветеринарный и санитарный контроль (2,6 процента, до 4 дней); и другие причины (21 процент, до 2 дней).⁷

18. Более того, согласно другому докладу Азиатского банка развития, на некоторых железнодорожных пограничных переходах в среднем прохождение формальностей занимает 32,2 часа. Одна из основных причин задержек может быть связана с перегрузкой по причине ограничений на прибытие, обусловленных тем, что железнодорожные терминалы не располагают мощностями для обработки дополнительных прибывающих составов. К числу других причин относятся отсутствие вагонов и перегрузочные операции по причине разной ширины колеи, таможенные инспекции, повторная выдача транзитных документов и коммерческие инспекции.⁸

19. Кроме того, число железнодорожных пограничных переходов на транспортных коридорах, соответствующие задержки и неопределенность времени стоянки поезда – важные факторы, определяющие привлекательность железнодорожных коридоров. Коридоры, располагающие большим числом железнодорожных пограничных переходов, предоставляют конкурентоспособные варианты международных железнодорожных перевозок только в том случае, если пограничные переходы коридора обеспечивают аналогичный уровень эффективности, поскольку один слабый пограничный переход может подрывать эффективность всего коридора.

20. С учетом важной роли железнодорожных пограничных переходов в деле поддержки международных железнодорожных перевозок огромное значение имеет понимание обстановки на железнодорожных пограничных переходах.

⁷ Organisation for Co-operation between Railways, “Best practices to improve efficiency of international carriage by rail in Eurasia” (Warsaw, 2014)..

⁸ Asian Development Bank, *CAREC Corridor Performance Measurement and Monitoring Annual Report for 2016* (2016). См. www.carecprogram.org/uploads/2016-CAREC-CPMM-Annual-Report.pdf.

Сложный характер обстановки на железнодорожных пограничных переходах

21. Обстановка на железнодорожных пограничных переходах носит сложный характер ввиду участия большого числа заинтересованных сторон, которые часто имеют различные интересы (диаграмма II). Грузополучатели, грузоотправители, экспедиторы, таможенные брокеры, импортеры и экспортеры хотят, чтобы формальности были минимальными и чтобы их можно было быстро проходить. Такие регуляторы, как таможенные органы, фитосанитарные и санитарные учреждения, органы, отвечающие за лицензии и разрешения, иммиграционные власти и пограничная служба, нуждаются в конкретной информации для завершения процесса прохождения формальностей, с тем чтобы обеспечить выполнение правил и положений. Регулирующие органы также решают конкретные задачи, касающиеся товаров, а именно, что и в каких объемах инспектировать в целях завершения прохождения формальностей.

Основные заинтересованные стороны на железнодорожных пограничных переходах и их взаимодействие

22. На железнодорожном пограничном переходе действует большое число заинтересованных сторон, выполняющих различные функции. Эти стороны могут быть в общем плане подразделены на три категории: железные дороги, регулирующие учреждения и другие компании, включая те из них, которые действуют в частном секторе.

Диаграмма II

Сложный характер обстановки на железнодорожных пограничных переходах



23. Железные дороги являются основными заинтересованными сторонами, действующими на железнодорожных пограничных переходах. На этих переходах соприкасающиеся железные дороги должны осуществлять ряд

операций, включая техническую, коммерческую и операционную передачу от одной железной дороги другой. Техническая часть предусматривает инспекцию подвижного состава, а коммерческая – предоставление информации о перевозимых товарах.

24. На железнодорожных пограничных переходах работает много регулирующих учреждений, с тем чтобы обеспечить выполнение положений и правил, касающихся трансграничного перемещения грузовых составов. Другие компании также занимаются там вопросами прохождения формальностей. Число учреждений, действующих на пограничном переходе, зависит от типа этого перехода и от вида обрабатываемого груза.

25. Таможня является одним из основных правительственных учреждений, действующих на железнодорожных пограничных переходах. Ее основная задача заключается в обеспечении выполнения таможенных положений, касающихся импорта, экспорта и транзита товаров. Одновременно с этим она отвечает за предупреждение контрабанды и обеспечение безопасности в процессе перевозки.

26. К числу других правительственных учреждений, действующих на пограничных переходах, относятся пограничные службы и полиция департамента иммиграции. Их основная цель заключается в контроле за передвижением людей на железнодорожных пограничных переходах. На некоторых железнодорожных пограничных переходах также действуют фитосанитарные и санитарные и радиологические учреждения.

27. Взаимодействие между регуляторами и железными дорогами на железнодорожных пограничных переходах может носить сложный характер, и следует обеспечить существенную степень согласования требований, касающихся завершения процесса прохождения формальностей, между странами. Таможенные пломбы или инспекции признаются на взаимной основе только в том случае, если об этом существует соответствующая договоренность. Создание единой таможенной территории, такой, как Евразийский экономический союз, в принципе, может упростить процесс прохождения формальностей на пограничных переходах в рамках внутренних границ стран Союза.

28. Отсутствие надлежащего механизма для обмена информацией и взаимного признания результатов инспекций между регулирующими учреждениями приводит к дублированию многих процессов на железнодорожных пограничных переходах. Например, если результаты инспекций подвижного состава и соответствующие сертификаты не являются приемлемыми на взаимной основе, это приводит к дублированию инспекций и продолжительным задержкам в связи с необходимостью завершения процесса прохождения формальностей на пограничных переходах.

29. Представители частного сектора, действующие на железнодорожных пограничных переходах, включают грузоотправителей и их агентов, таких как экспедиторы или таможенные брокеры, которые организуют отправку грузов и соблюдение формальностей, касающихся перевозки товаров из пункта происхождения в пункт назначения. Экспедиторы и брокеры, в свою очередь, поддерживают контакты с перевозчиками товаров. На некоторых железнодорожных пограничных переходах компаниям, действующим под

контролем железнодорожных дорог, поручено поддерживать железнодорожные операции, такие, как маневрирование или формирование составов.

Раздробленный характер правового окружения международных железнодорожных перевозок

30. Правовые аспекты международных железнодорожных перевозок, таможенные и другие нормативные требования в отношении пограничных переходов определяют операции и формальности на железнодорожных пограничных переходах. Большое число международных документов о железных дорогах затрагивают процедуры, действующие на железнодорожных пограничных переходах. Самое видное место среди них занимают правовые режимы, разработанные двумя железнодорожными организациями – ОСЖД и Межправительственной организацией по международным железнодорожным перевозкам (ОТИФ). Соглашения ОСЖД и Конвенция о международных железнодорожных перевозках формируют комплексные правовые рамки, которые охватывают большинство аспектов международных железнодорожных перевозок, включая транспортные накладные, использование вагонов и другие области, которые затрагивают процессы, происходящие на пограничных переходах.

31. Из 28 стран – членов сети Трансазиатских железных дорог 14 являются членами ОСЖД и шесть – ОТИФ, включая три страны с двойным членством. Члены ЭСКАТО, которые являются договаривающимися сторонами одного или обоих правовых режимов, обеспечили определенный уровень согласования международных железнодорожных перевозок; в то же время многие страны региона не участвуют ни в одном из этих режимов.

32. К числу других международных или региональных инструментов, которые обеспечивают руководство процессом прохождения формальностей на железнодорожных пограничных переходах относятся: Международная конвенция об облегчении условий железнодорожной перевозки грузов через границы, 1952 год;⁹ приложение 9 к Международной конвенции по согласованию условий проведения контроля грузов на границе;¹⁰ соглашения в рамках субрегиональных образований, таких как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Содружество Независимых Государств, Программа центральноазиатского регионального экономического сотрудничества, Евразийское экономическое сообщество, Организация экономического сотрудничества, Транспортный коридор Европа – Кавказ – Азия, Транскаспийский международный транспортный маршрут и другие аналогичные образования; Конвенция о процедуре международного таможенного транзита при перевозке грузов железнодорожным транспортом с применением накладной СМГС, 2006 год,¹¹ конвенции и инструменты, разработанные Всемирной таможенной организацией, и двусторонние соглашения, которые определяют детали осуществления железнодорожных перевозок между соответствующими странами.

⁹ В настоящее время насчитывается 12 договаривающихся сторон этой Конвенции, включая одно государство – член ЭСКАТО.

¹⁰ Сторонами Конвенции являются 13 государств – членов ЭСКАТО.

¹¹ Эта Конвенция не вступила в силу.

33. Раздробленность международных железнодорожных перевозок ввиду различных правовых режимов и большого числа двусторонних соглашений создает трудности на пути обеспечения бесперебойных международных железнодорожных перевозок ввиду наличия различных правил, документов, процедур и видов практики. Организация железнодорожных операций на железнодорожных пограничных переходах с различными правовыми режимами осложняется в результате наличия требования в отношении различных документов на железнодорожные перевозки. Различие в формальностях в отношении железнодорожного транзита между странами увеличивает задержки на пограничных переходах.

34. Общий уровень участия государств-членов в реализации положений международных документов по содействию железнодорожным перевозкам на пограничных переходах является низким. Одна из причин этого может заключаться в низком объеме перевозок грузов по железным дорогам, ограниченным в прошлом несколькими странами. Однако в последнее время объем международных железнодорожных перевозок, прежде всего по маршруту Китай – Европа, резко возрос. Кроме того, железнодорожная инфраструктура во многих странах развивается при поддержке, оказываемой в рамках национальных инициатив.

35. Отмечается быстрый прогресс в сфере информационно-коммуникационных технологий ввиду широкомасштабного распространения Интернета, который в настоящее время может использоваться для упрощения процедур перевозок. Для содействия процессу увеличения объемов товаров, перевозимых по железным дорогам, и для задействования всех выгод новых технологий, включая электронный обмен информацией для повышения эффективности деятельности регулирующих органов, следует рассмотреть новые механизмы согласования таможенных формальностей в рамках международных железнодорожных перевозок.

36. Рамочный документ будет основываться на передовой практике, существующей в настоящее время в различных других соглашениях и конвенциях. Он включает предложение о создании электронной системы транзитных перевозок для железнодорожного транспорта, которую можно официально оформить при помощи надлежащего регионального соглашения.

III. Основные процессы, происходящие на железнодорожных пограничных переходах

37. Железнодорожные пограничные переходы могут являться узкими местами на пути бесперебойных международных железнодорожных перевозок. Неэффективные процессы и процедуры на железнодорожных пограничных переходах служат основными причинами значительных задержек и увеличения транспортных издержек, подрывающих сравнительные преимущества железнодорожного транспорта. На железнодорожных пограничных переходах проходят несколько важных процессов и процедур, включая передачу вагонов и товаров между смежными железными дорогами, смену локомотивов и локомотивных бригад, технические инспекции и контроль за соблюдением стандартов железнодорожных перевозок. Смежные железные дороги часто действуют в рамках различных правовых режимов и стандартов. На некоторых

пограничных пунктах необходимо решать проблему, обусловленную различиями в ширине колеи.

38. Компетентные органы, такие как таможня, пограничная служба, иммиграционная служба и органы, занимающиеся вопросами карантина и санитарных инспекций, должны обеспечивать прохождение нескольких обязательных нормативных и касающихся безопасности контрольных процедур на железнодорожных пограничных пунктах. Отсутствие координации между ними является одним из основных препятствий на пути бесперебойных международных железнодорожных перевозок, которые, в свою очередь, приводят к дублированию инспекций и возникновению больших объемов документации.

39. Для завершения формальностей на железнодорожном пограничном переходе в связи с прохождением грузового состава, как правило, соприкасающимся железным дорогам и таможенным органам требуется следующая информация: а) предполагаемое время прибытия и убытия грузового состава; б) данные о перевозимых товарах; и с) данные о подвижном составе в том случае, если он пересекает границу. Процесс прохождения железнодорожного пограничного перехода включает три основных этапа: во-первых, мероприятия, предшествующие прибытию состава; во-вторых, мероприятия, осуществляемые по его прибытии; и, наконец, мероприятия после его отправления.

40. Обычно по прибытии на железнодорожный пограничный переход грузовой состав проходит через пять процессов:

- а) коммерческая передача от одной железной дороги другой;
- б) техническая передача, включая вопрос о переходе на железнодорожную колею другой ширины;
- с) таможенные формальности;
- д) пограничные и иммиграционные формальности;
- е) формальности по линии других правительственных учреждений.

41. Коммерческая передача осуществляется между железными дорогами. Основным документом в этой связи является железнодорожная транспортная накладная, которая содержит данные о грузополучателе и товарах, в том числе об их стоимости. Транспортная накладная, действующая на международных и железнодорожных коридорах, может быть транспортной накладной в соответствии с Соглашением о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС), транспортной накладной в соответствии с Международной конвенцией о перевозке грузов по железным дорогам (МГК), комбинированной транспортной накладной МГК-СМГС или транспортной накладной, не согласованной на взаимной основе между железными дорогами. На многих железнодорожных пограничных переходах транспортная накладная представляется в бумажной форме, однако все в большей степени железные дороги региона рассматривают возможность обмена электронными транспортными накладными. Использование электронных транспортных

накладных может значительно ускорить процесс прохождения формальностей на пограничных переходах.

42. Техническая передача вагонов необходима в тех случаях, когда они переходят на соседние железные дороги. Детали требуемых процессов и документации оговорены в двусторонних и многосторонних железнодорожных соглашениях. Соглашение ОСЖД о правилах использования грузовых вагонов в международном сообщении включает положения и условия использования грузовых вагонов в качестве средств перевозки товаров в международном сообщении.

43. Это Соглашение включает стандартную процедуру завершения процесса прохождения формальностей по передаче на пограничных переходах. Форма натурального листа определяется наряду с правилами проверки числа вагонов, подписания и простановки печати на таком листе в ходе процесса передачи. Также имеются правила, касающиеся технических норм допуска транспортных средств к международным поездкам, а также технических требований и стандартов.

44. Кроме того, добавление о Единообразных правилах к договорам об использовании вагонов в международном железнодорожном обмене к Конвенции о международных железнодорожных перевозках (КОТИФ) содержит правило, касающееся договора на использование вагонов между собственниками вагона, который является средством транспорта, и железнодорожными организациями, использующими этот вагон, при этом он также посвящен правилам, касающимся взаимной ответственности и периодов ограничения в отношении международных железнодорожных перевозок.

45. За исключением ОСЖД и КОТИФ, которые обеспечивают комплексные правовые рамки по вопросам обработки вагонов, как представляется, между железными дорогами отсутствует взаимное признание результатов инспекций вагонов и подвижного состава. Если вагон признается годным одной железной дорогой и выбраковывается другой по причине различных протоколов проведения инспекции, выбракованный вагон выводят из состава, который приходится переформировывать. Это приводит к дополнительным задержкам.

46. Решение проблемы различной ширины колеи является одним из основных процессов, происходящих на железнодорожных пограничных переходах в сети Трансазиатских железных дорог. В большинстве случаев переход осуществляется с колеи шириной 1 435 мм на колею шириной 1 520 мм и наоборот, при этом, как правило, происходит смена колесных пар.

47. Таможенные формальности на железнодорожных пограничных переходах включают предшествующее прибытию извещение с последующим анализом риска представленной информации, с тем чтобы принять решение относительно уровня таможенной проверки, применимой к соответствующим товарам. После прибытия товаров сторона или агент стороны представляет таможенную декларацию на импорт или экспорт или транзит в соответствии с существующими требованиями, и товары проходят таможенную проверку после завершения необходимых формальностей.

48. Иммиграционная проверка проводится пограничной полицией или назначенными иммиграционными сотрудниками. Они, в частности, обязаны

следить за незаконным прибытием мигрантов и обеспечивать защиту от терроризма и преступности. Пограничный контроль также зависит от соглашений между странами. Например, в Шенгенской зоне в Европе не проводится паспортный контроль. Иммиграционный контроль в отношении сотрудников железных дорог соседних стран может сводиться к минимуму при помощи использования общих подходов, таких как применение специальных удостоверений личности, которые признаются железными дорогами на взаимной основе.

49. Меры по контролю со стороны других правительственных учреждений зависят от характера товаров, перевозимых через пограничные переходы. При необходимости, некоторые пограничные переходы являются местом проведения широкомасштабных контрольных мероприятий, включая фитосанитарные, санитарные и радиологические, которые осуществляются другими правительственными учреждениями. Международная железнодорожная перевозка – общий продукт двух или большего числа железнодорожных компаний, и ее эффективность напрямую зависит от сотрудничества между этими компаниями и контролирующими учреждениями, отвечающими за проверку.

IV. Ключевые вопросы, затрагивающие эффективность деятельности железнодорожных пограничных переходов и возможные пути их рассмотрения

50. Эффективность процессов на железнодорожных пограничных переходах зависит от наличия информации по различным аспектам грузовых составов, требуемой соседними железными дорогами и регулирующими органами для завершения процесса прохождения необходимых формальностей. В проекте рамочного документа следующие ключевые вопросы обозначены в качестве элементов, определяющих эффективность деятельности железнодорожных пограничных переходов:

A. Обмен информацией между железными дорогами

Описание проблемы

51. Для начала и завершения железнодорожных операций и процесса прохождения формальностей на железнодорожных пограничных переходах обычно требуется предоставлять следующую информацию: предполагаемое время прибытия и отклонения, если таковые имеются, для проходящих по расписанию составов; транспортная накладная, поскольку информация, содержащаяся в этом документе, соответствует стандарту и включает данные об отправителе и получателе, товарах (согласованная номенклатура и описание), пункты назначения или доставки, коммерческие спецификации, грузовые тарифы и сборы за дополнительные услуги, взимаемые железнодорожной организацией, информацию о выставлении счетов и инструкции, касающиеся платежей, а также вес; и натуральный лист, содержащий информацию о передаваемых следующей железной дороге вагонах с использованием указанного или согласованного документа.

52. Большинство пограничных переходов в регионе используют бумажные документы и процессы. Обмен информацией происходит по телефону, факсимильной связи, электронной связи и посредством ручного копирования документов, что приводит к задержкам и неэффективности деятельности на пограничных переходах. Отсутствие предшествующей прибытию информации не позволяет проводить какую-либо подготовку до прибытия поезда, в том что касается основных процессов, осуществляемых на железнодорожных пограничных переходах. Процедуры начинаются после фактического прибытия грузового состава, когда машинист передает бумажную документацию. Машинист отправляющегося состава должен располагать этими документами при убытии с пункта пересечения.

53. Бумажные документы включают натуральный лист, транспортную накладную и информацию о таможенных пломбах, которые необходимо проверять после прибытия состава. После завершения прохождения всех процедур документы подписывают и ставят на них печати до передачи представителю следующей железнодорожной дороги. После передачи железнодорожных документов на перегрузочной станции информация может вводиться в национальные электронные системы железных дорог, в тех случаях, когда таковые имеются.

54. Регуляторы и железные дороги требуют представлять информацию, с тем чтобы начать и завершить процесс прохождения формальностей на пограничных переходах. Поэтому тот способ, посредством которого происходит обмен информацией и ее передача соответствующим заинтересованным сторонам, оказывает значительное воздействие на эффективность деятельности на железнодорожных пограничных переходах.

55. Электронный обмен информацией между железными дорогами может в огромной степени повысить эффективность процессов на пограничных переходах. В случае наличия требования об электронном обмене можно значительно улучшить организацию процессов на железнодорожных пограничных переходах. По состоянию на сегодняшний день многие страны Европы используют преимущества электронного обмена данными между железнодорожными организациями.

56. Европейская комиссия опубликовала положения об использовании телематики для обработки грузов – технические спецификации взаимозаменяемости, которые требуют обеспечить электронный обмен данными между железнодорожными организациями, управляющими объектами инфраструктуры, таможенными и, в некоторых случаях, с другими правительственными учреждениями. Эти положения касаются различных аспектов обмена информацией, включая технические спецификации взаимозаменяемого обмена данными между управляющими объектами инфраструктуры и железнодорожными организациями в Европейском союзе и с не являющимися членами Европейского союза государствами, если они соглашаются выполнять эти положения.

57. Многие страны – члены ЭСКАТО также принимают меры по налаживанию электронного обмена данными и повышению эффективности своих международных железнодорожных операций. Железные дороги Российской Федерации используют передовые решения для электронного обмена информацией между большим числом железных дорог. Электронный обмен информацией, касающийся железнодорожных операций, был согласован

на двустороннем уровне между железными дорогами Российской Федерации и многих стран, включая Беларусь, Китай, Монголию, страны Балтики, некоторые страны Северной Европы и членов Содружества Независимых Государств. Электронный обмен информацией уже применяется во многих странах. Другие страны региона также развивают электронный обмен железнодорожными данными с участием железных дорог из числа партнеров.

58. Электронный обмен информацией между железными дорогами может значительно повышать эффективность обмена информацией. Однако сохраняется большое число задач, касающихся задействования соответствующего потенциала в рамках международных железнодорожных коридоров. В историческом плане варианты электронного обмена данными определялись правовыми требованиями и принципами, касающимися использования железнодорожной колеи размером 1435 и 1520 мм, и соответствующими требованиями в сфере бизнеса.

59. Электронный обмен информацией между железными дорогами, обеспечиваемый инициативами некоторых стран региона, потенциально может приводить к развитию различных электронных посланий или систем в отношении аналогичных процессов и мероприятий. Такое разнообразие может подрывать бесперебойный поток информации, прежде всего по международным железнодорожным коридорам. Если не согласовывать послания электронного обмена информацией для целей международных железнодорожных перевозок, то поток информации, вероятно, будет прерываться, что подорвет эффективность транспортных операций по коридорам.

Задача

60. Разработать руководящие принципы по электронному обмену информацией между железными дорогами и между железными дорогами и контролирующими учреждениями.

Процесс

61. Согласование вопросов, касающихся электронного обмена информацией на железных дорогах, уже поддерживается решениями ОСЖД, Единообразными техническими предписаниями КОТИФ по применению телематики для обработки грузов, эквивалентными применению телематики для обработки грузов – технические спецификации для взаимозаменяемости; и инициативами, касающимися использования единых электронных накладных ЦИМ/СМГС Международного комитета железнодорожного транспорта (МКЖТ).

62. По состоянию на нынешнюю дату многие страны Азиатско-Тихоокеанского региона не являются членами ОСЖД или КОТИФ, и большинство из них расширяют свои международные железнодорожные перевозки. Увязка их систем и платформ для обмена посланиями в целях эксплуатации грузовых составов в рамках более широких железнодорожных сетей обеспечила бы эффективное передвижение информации между железными дорогами и контролирующими органами в целях адекватного завершения процесса прохождения формальностей на пограничных переходах. Для содействия железным дорогам этих стран следует разработать руководящие принципы электронного обмена информацией между железными дорогами и

между железными дорогами и контролирующими учреждениями, прежде всего для тех стран, которые не являются членами ОСЖД или КОТИФ.

63. Неофициальной группе экспертов, состоящей из представителей заинтересованных стран-членов и специализированных организаций железных дорог, можно бы поручить работу над такими принципами. Она бы использовала существующие варианты электронного обмена информацией, соответствующие международные стандарты и рекомендации и признанные виды передовой практики для обеспечения высокой степени взаимозаменяемости, требуемой для проведения железнодорожных операций.

64. Примерами принципов электронного обмена информацией являются: а) ключевые послания для обмена в ходе международных железнодорожных перевозок; б) структура и формат стандартных электронных посланий для обмена; с) использование общих платформ для увязки различных национальных систем; d) совместимые методы электронной связи и применимые стандарты; е) защита данных и стандарты безопасности; и f) общие правила кодирования и согласования данных.

65. В зависимости от приоритетов и уровня развития систем электронного обмена информацией на железных дорогах стран-членов для развертывания таких систем следует применять постепенный подход. Эти принципы могут реализовываться на добровольной основе. Однако также можно рассмотреть соглашение об электронном обмене информацией между железными дорогами заинтересованных стран – членов ЭСКАТО.

В. Таможенные и другие формальности правительственных учреждений

Описание проблемы

66. Завершение прохождения процесса официальных формальностей – одно из основных мероприятий, осуществляемых на железнодорожных пограничных переходах, поскольку значительный объем информации и многие документы являются объектом обмена между железными дорогами, таможенными и другими правительственными учреждениями, касающимися, например, пограничной службы безопасности, иммиграции, санитарных вопросов, продовольственной безопасности, ветеринарной информации и фитосанитарных вопросов. Что касается бумажных документов, то формальности начинаются с момента получения соответствующими органами документов в физической форме, что замедляет процесс завершения проверок, поскольку невозможно заблаговременно принимать решение по товарам.

67. Более того, различия между странами сохраняются в отношении требований, касающихся прохождения таможенных формальностей применительно к международному транзиту с участием железных дорог по таким вопросам, как представление таможенных транзитных деклараций, проведение физических инспекций, требования в отношении железнодорожного транзита и соответствующие процедуры, взаимное признание контрольных мер и требования, касающиеся документации и информации. В дополнение к этому отсутствие связей между системами электронной информации железных дорог и контролирующими органами во многих странах затрудняет обмен информацией и использование новых технологий применительно к прохождению проверок.

68. Для поддержки процесса увеличения объема товаров, перевозимых по железным дорогам, следует в полной мере задействовать выгоды новых технологий, включая, в частности, электронный обмен информацией, с тем чтобы повысить эффективность регулирующих контрольных механизмов. В этой связи можно рассмотреть надлежащий правовой механизм для согласования таможенных формальностей применительно к международным железнодорожным перевозкам с использованием современных технологий. Этот инструмент основывался бы на передовой практике, которая в настоящее время упоминается в различных других соглашениях или конвенциях. Более того, с учетом различных этапов развития электронных систем железных дорог и контролирующих учреждений в странах развертывание таких систем должно проходить поэтапно и в связи с существующими системами, основывающимися на бумажных документах.

Задача

69. Согласовать таможенные формальности в отношении международных железнодорожных перевозок при помощи надлежащих механизмов и соглашений между странами-членами.

Процесс

70. Согласование таможенных формальностей на основе электронного обмена информацией между железными дорогами, таможнями и другими правительственными учреждениями приведет к эффективной организации процесса прохождения формальностей на пограничных переходах.

71. В ходе подготовки регионального соглашения по согласованию таможенных формальностей применительно к международным железнодорожным перевозкам на основе электронной системы железнодорожных транзитных перевозок следует рассмотреть следующие вопросы.

Представление электронного извещения, предшествующего прибытию

72. Традиционно импортеры декларируют товары по прибытии, после чего начинается процесс прохождения таможенных формальностей. В настоящее время предшествующая прибытию информация рассматривается в качестве одного из элементов надлежащей практики,¹² поскольку она позволяет таможням принимать решения об уровне требуемых проверок, что ускоряет процесс освобождения товаров. Многие таможенные органы в регионе применяют требования в отношении заблаговременного извещения в рамках своего таможенного законодательства.

73. По аналогии с этим предварительная информация о подвижном составе¹³ содействует соседним железным дорогам в заблаговременной подготовке к технической и коммерческой передаче. В противном случае эти формальности

¹² Стандарт 3.25 пересмотренной Киотской конвенции настоятельно призывает таможенные органы направлять товарные декларации до прибытия товаров. Многие документы о содействии переходу через границы, такие, как Конвенция о согласовании и Соглашение Всемирной торговой организации об упрощении процедур торговли поощряют процесс заблаговременного направления декларации.

¹³ Это положение было включено в статью 4.7 приложения 9 к Конвенции о согласовании.

приходится начинать по прибытии состава. Кроме того, другие правительственные учреждения также нуждаются в заблаговременной информации, с тем чтобы лучше подготовиться к проведению необходимых инспекций и прохождению формальностей.

74. Предварительная информация может представляться при помощи электронных сообщений от железных дорог, направляемых одновременно железным дорогам, таможням и другим правительственным учреждениям соседних стран, непосредственно железным дорог соседней страны или представителем железных дорог в соседней стране. Среди них наиболее эффективным является электронное представление предшествующей прибытию информации. Однако формат послания для предшествующего прибытию извещения должен быть согласован и стандартизирован между железными дорогами и между железными дорогами и контролирующими учреждениями.

Согласование сообщений, необходимых для обеспечения железнодорожного транзита

75. В целях налаживания электронных железнодорожных транзитных перевозок начало транзита или предшествующая прибытию информация, управление гарантиями и завершение транзита¹⁴ должны основываться на электронном обмене сообщениями между соответствующими заинтересованными сторонами. Это подразумевает выявление требуемых сообщений и их согласование между железными дорогами стран, с тем чтобы каждое послание понималось одинаково участвующими железными дорогами. Важным руководством в этой связи может служить новая система таможенного транзита, решения, разработанные ОСЖД, описываемые в соответствующих брошюрах и инициативах ОСЖД по внедрению единой электронной накладной ЦИМ/СМГС, разработанной Международным комитетом железнодорожного транспорта.

Ограниченные гарантии в отношении транзита по железным дорогам

76. Многие таможенные органы требуют предоставлять гарантии, эквивалентные соответствующим налогам на товары в транзите. Это приводит к возникновению трудного процесса оценки налогов и к связанным с этим задержкам на пограничных переходах. Более того, отсутствие взаимного признания утвержденных экономических программ операторов означает, что гарантии не отменяются в отношении железных дорог в связи с международными железнодорожными транзитными операциями. Таможня страны транзита может отменить требования в отношении гарантии в связи с транзитом, осуществляемым уполномоченными железнодорожными операторами, которые на взаимной основе признаются в качестве уполномоченных операторов в рамках регионального соглашения о транзитных перевозках по железным дорогам.

77. Более того, обычно гарантии, требуемые таможнями, касаются предполагаемого риска. Ввиду особых характеристик, касающихся железнодорожных перевозок, риски отклонения маршрутов движения

¹⁴ Состояние товаров или вагонов, находящихся под таможенной проверкой на пограничной пересадочной станции, также может сообщаться в электронном виде другим заинтересованным сторонам, как это имеет место на практике в Грузии.

транзитных товаров более низкие по сравнению с транзитной перевозкой товаров по автомобильным дорогам. Одной из важных характеристик железнодорожного транспорта является наличие единых железных дорог (или только нескольких железнодорожных организаций), которые перевозят товары. Как правило, железные дороги полностью отвечают за железнодорожные транспортные операции и процесс передачи товаров и подвижного состава на пограничных переходах, организуется, контролируется и фиксируется на счетах железных дорог. Поэтому вероятность отклонения от маршрутов перевозки товаров минимальна, что оправдывает использование низких требований в отношении гарантий или отсутствие таковых вообще.

Признание железнодорожной транспортной накладной в качестве таможенной декларации

78. Обычно национальное законодательство, касающееся таможен, требует представлять транзитную декларацию в отношении товаров, находящихся в транзите на территории страны. Подача транзитной декларации предусматривает подготовку информации, содержащейся в транспортной накладной на перевозимые товары. С тем чтобы избежать дублирования при вводе данных, все более часто железнодорожная транспортная накладная признается¹⁵ в качестве таможенного документа, поскольку она содержит информацию, требуемую таможнями. Это упрощает процедуры на железнодорожных пограничных переходах, что, в свою очередь, сокращает время и издержки на прохождение таможенных формальностей.

79. Признание железнодорожной транспортной накладной в качестве таможенной декларации может происходить в различных формах. Например, эта накладная может использоваться для замены бумажной таможенной декларации; или электронные данные могут предоставляться в железнодорожной транспортной накладной в качестве электронной формы таможенной декларации в дополнение к бумажной железнодорожной транспортной накладной или таможенной декларации; или электронная транспортная накладная может являться безбумажной таможенной декларацией.

Электронное «единое окно» для железнодорожных перевозок

80. Электронное «единое окно» для железнодорожных перевозок может использоваться на железнодорожных пограничных переходах с применением современной технологии (диаграмма III). Железные дороги и правительственные учреждения требуют большого объема одинаковой информации, документов и сертификатов для прохождения существующих по их линии формальностей. Например, информация об описании товаров и местах погрузки и разгрузки обычно требуется железными дорогами, таможнями и карантинными и занимающимися вопросами охраны здоровья инспекциями. Данные, получаемые из большого числа источников, таких как электронные системы железных дорог, таможни и иммиграции, оборудование автоматического контроля и динамические сканеры, могут храниться на

¹⁵ Использование железнодорожных транспортных накладных в качестве таможенной транзитной декларации предусмотрено в статье 9 приложения 9 к Конвенции о согласовании; в Соглашении об особенностях таможенного транзита товаров, перемещаемых железнодорожным транспортом по таможенной территории таможенного союза Евразийского экономического сообщества; в Таможенном кодексе Европейского союза; и в национальном таможенном законодательстве некоторых государств.

нейтральной платформе или в рамках механизма «единого окна» для железнодорожных перевозок. Затем они могут использоваться контролирующими органами на железнодорожных пограничных переходах в целях прохождения нормативных формальностей.

Диаграмма III

Механизм «единого окна» для железнодорожных перевозок



Источник: адаптировано на основе модели по комплексному управлению в пунктах пересечения границ (www.unescap.org/resources/model-integrated-controls-border-crossings).

81. Увязка систем информации о железных дорогах с системами других правительственных учреждений, национальными механизмами «единого окна» и информационными системами перевозчиков обеспечила бы повышение эффективности обмена информацией. В частности, это позволило бы отчасти решить проблему повторного представления аналогичной информации. Введение системы для обмена трансграничной электронной информацией между соответствующими правительственными учреждениями могло бы содействовать обеспечению бесперебойности трансграничных операций и сокращению задержек на железнодорожных пограничных переходах. Это также содействовало бы управлению рисками и, соответственно, повышению эффективности проверок таможен и других правительственных учреждений. В целом, электронный обмен информацией между учреждениями правительств на железнодорожных пограничных переходах будет содействовать повышению эффективности проводимых проверок.

Использование новых технологий для эффективного осуществления мер по контролю

82. Прохождение формальностей на железнодорожных пограничных переходах стало бы более эффективным в результате использования новых технологий и неинтрузивных инспекций. Применение таких новых технологий,

как динамичные сканеры и динамичные весы, позволяет получать данные, необходимые для прохождения требуемых проверок в то время, когда состав находится в движении. Неинтрузивные инспекции грузов и транспортных средств, такие, как использование рентгеновских сканеров и мобильных сканеров, содействовало бы повышению эффективности процесса прохождения контрольных формальностей.

83. Примерами других новых технологий, которые могли бы использоваться на железнодорожных пограничных переходах, являются: индивидуальные или многофункциональные системы, которые обеспечивают электронное наблюдение при помощи видеомониторинга; автоматизированная коммерческая инспекция составов и вагонов при помощи электронных сенсоров на порталах; технология теплового изображения и видеомониторинг для выявления и проверки негабаритного груза, правильной загрузки товаров, элементов крепления грузов, безопасности и охраны грузов; автоматизированные признание и регистрация вагонов, которые позволяют определять номер вагонов и контейнеров; и автоматизированный мониторинг радиации и утечки химических веществ.

84. Железные дороги и контролирующие органы могут использовать объекты инспекции и обмениваться результатами. Если инспекционные системы устанавливаются не там, где происходит проверка, получаемые данные необходимо передавать в контрольные центры на пограничных переходах и, если необходимо, во внутренние таможенные отделения, с тем чтобы по прибытии состава на станцию железные дороги, таможни и другие контролирующие органы располагали информацией в своих системах.

85. Использование автоматизированных систем могло бы значительно сократить затраты времени на инспекцию составов и повысить эффективность технических и коммерческих инспекций, а также нормативных мер контроля. Таможенным органам следует поощрять процесс принятия новых технологий и увязывать свои системы с железными дорогами, с тем чтобы оперативно получать необходимую им информацию для прохождения требуемых формальностей.

Совместные меры контроля на железнодорожных пограничных переходах

86. Таможенные формальности на границах между соседними странами должны быть организованы на одном объединенном пункте пересечения границ по железной дороге, выбранном для этих целей. В рамках этой договоренности состав не должен останавливаться при выходе с пограничного перехода и при поступлении на него, так как это осуществляется лишь на одной станции железнодорожного пограничного перехода. Существуют различные возможные варианты прохождения требуемых нормативных формальностей. Пограничные органы обеих стран могут проводить совместные физические инспекции выявленных товаров и подвижного состава. С учетом ограниченности ресурсов контролирующих учреждений другой вариант заключается в проведении совместной инспекции при помощи уполномоченных ведущих учреждений с последующей передачей результатов другим учреждениям. Также возможно, чтобы контролирующие учреждения одной страны проводили инспекции при въезде и обменивались результатами со своими коллегами в соседней стране. Однако это уместно только в том случае, если обеспечено взаимное признание мер по контролю. Вопрос планирования и осуществления совместных мер по

контролю¹⁶ следует систематически рассматривать в целях решения проблем, возникающих у участвующих учреждений.

87. Второй наилучший вариант заключается в обеспечении последовательного контроля, в рамках которого страны независимо осуществляют меры по контролю. В этом случае все учреждения на границе проводят совместные инспекции или же одно учреждение проводит инспекции и доводит результаты до сведения других учреждений. Этот вариант предоставляет возможности избегать дублирования инспекций и быстро освобождают товары, однако в этом случае должно быть налажено надлежащее сотрудничество между различными учреждениями, действующими на границе. Передача формальностей по очистке в располагающиеся во внутренних районах места может сокращать степень загруженности и ускорять процесс прохождения транзитных формальностей на железнодорожных пограничных переходах.

88. По причине увеличения объема товаров и количества транспортных средств, пересекающих международные границы, невозможно физически проверять все перевозимые товары. Используя заблаговременно поступающую информацию, обычно таможня проводит анализ рисков на основе предварительно определенных критериев для выявления необходимого уровня инспекций товаров. Где уместно, таможня и другие правительственные учреждения могут проводить комплексную оценку рисков для выявления товаров, подлежащих совместной инспекции. Комплексный анализ рисков имеет особое значение на загруженных железнодорожных пограничных переходах. В целом инспекции товаров в транзите на железнодорожных пограничных переходах должны сводиться к минимуму и быть обоснованы.

Стандартизация и согласование требований в отношении информации

89. Введение электронных систем обмена информацией на железнодорожном транспорте должно, насколько это возможно, обеспечиваться после стандартизации требований в отношении данных железных дорог и правительственных учреждений, отвечающих за проверки на железнодорожных пограничных переходах. Число требований в отношении представления дополнительных документов следует сокращать, ограничивая его только теми, которые необходимы для эффективного прохождения нормативных формальностей. Часто таможни и другие правительственные учреждения требуют представлять чрезмерное число документов, таких, как контракты на продажу, коносаменты, аккредитивы, другие коммерческие документы и различные сертификаты, и проводят такие административные мероприятия, как проставление печати на документах в целях завершения прохождения пограничных формальностей.

90. Излишние требования в отношении документации сдерживают усилия по упорядочению проверок на пограничных переходах, и, как показывает опыт, такие методы неэффективны, поскольку обычно собранные документы хранятся без какого-либо значимого контроля. Проведение эффективного анализа рисков, сбор информации и эффективный аудит после проверок могут сократить

¹⁶ Статья 5 приложения 9 к Конвенции о согласовании также содержит обращенный к договаривающимся сторонам призыв обеспечить все формы совместных мер контроля на основе двусторонних соглашений.

излишнее число требований в отношении документов и соответствующих формальностей, а также повысить качество проверок.

91. Стандартизация и согласование данных и документов могут обеспечить упорядочение процессов на пограничных переходах; повысить эффективность электронного обмена информацией между заинтересованными сторонами; обеспечить введение электронного механизма «единого окна» на железнодорожном транспорте; совместное использование объектов для инспекций; и проведение комплексного анализа рисков и использование совместных мер контроля.

92. Для решения вопросов наличия разных и чрезмерных требований в отношении данных и документации по линии таможни и других нормативных учреждений на региональном уровне следует согласовать международные стандарты и официально закрепить их при помощи регионального соглашения.

С. Разная ширина колеи

Описание проблемы

93. Необходимость рассматривать проблему разной ширины колеи является одним из основных факторов, обуславливающих задержки в ходе проведения операций на железнодорожных пограничных переходах. В сети Трансзиатских железных дорог связанные с разной шириной колеи операции должны проводиться на железнодорожных пограничных переходах, в большинстве случаев это касается колеи шириной 1 435 мм и 1 520 мм. Однако также существуют пограничные переходы с другой шириной колеи.

94. Для рассмотрения проблемы различной ширины колеи требуются эффективные технические решения. В том случае, если эта проблема решается неадекватно, могут возникать значительные задержки на железнодорожных пограничных переходах. Ограниченность перегрузочных мощностей, отсутствие вагонов, длительные перегрузочные операции и неэффективный обмен информацией между железными дорогами – некоторые из факторов, мешающих адекватному решению проблемы различной ширины колеи.

95. Региональные рамки сотрудничества для упрощения процедур международных железнодорожных перевозок содержат несколько вариантов для рассмотрения проблемы разной ширины колеи, включая вопросы перегрузки, смены тележек, использования вагонов с тележками варьируемой ширины и прокладки двойной колеи, а также изменения колеи различной ширины с учетом единого стандарта.

96. Отсутствует какое-либо типовое решение для проблемы различной ширины колеи. Набор вариантов должен основываться на характеристиках каждого железнодорожного пограничного перехода и учитывать типы и объемы грузов, которые перевозятся через границу. На одном и том же железнодорожном пограничном переходе можно применять ряд вариантов.

Задача

97. Разработать стандартные оперативные процедуры для эффективного решения проблемы различной ширины колеи в отношении возможных различных ситуаций.

Процесс

98. Самым распространенным способом решения проблемы различной ширины колеи в регионе является смена тележек для вагонов и перегрузка контейнеров. Обмен информацией между железными дорогами содействовал бы усилиям по решению проблемы различной ширины колеи и предупреждению соответствующих задержек.

99. Что касается смены тележек, то ее организация с любой стороны пограничного перехода может эффективно обеспечиваться при помощи железнодорожных путей как одной, так и другой ширины, проходящих через обе пограничные станции, для передвижения подвижного состава обеих железных дорог. Кроме того, смена тележек на железнодорожных пограничных переходах могла бы более эффективно использоваться при наличии между соседними железными дорогами такого понимания, которое позволяло бы вносить изменения.

100. Более того, необходимо обеспечить достаточный и сбалансированный потенциал для решения проблемы различной ширины колеи с акцентом на перегрузку контейнеров и смену тележек для вагонов. Это включает достаточный потенциал для рассмотрения вопросов, касающихся запасных путей, железнодорожных депо, контейнерных терминалов, кранов и подъемного оборудования, перегрузочных станций, систем смены тележек и комплектов домкратов.

101. Хорошо спроектированные объекты и разработанные оперативные процедуры, организованные параллельно, могут обеспечивать решение проблемы различной ширины колеи в рамках выделенного времени для других железнодорожных операций, таких, как смена локомотивов, смена бригады, техническая инспекция на предмет принятия вагонов, инспекция опасных товаров и нормативные меры контроля таможенных органов и других правительственных учреждений.

102. Также рекомендуется разработать четкие правила передачи и организовать связанные со сменой колеи мероприятия на основе двусторонних соглашений с участием специализированных железнодорожных организаций. Эти вопросы, включая детали, касающиеся конкретного пограничного перехода, должны оговариваться в стандартных оперативных процедурах для решения проблемы различной ширины колеи, которые должны согласовываться на взаимной основе соседними железными дорогами.

D. Определение показателей деятельности железнодорожных пограничных переходов

Описание проблемы

103. Рекомендации этого проекта рамочного документа носят общий характер. В целом, их осуществление будет повышать эффективность деятельности железнодорожных пограничных переходов. Однако каждый железнодорожный пограничный переход является уникальным в том, что касается задач и конкретных вопросов, подлежащих рассмотрению. Для выполнения рекомендации, которая обеспечивает наиболее оптимальное решение, следует проводить углубленный анализ положения на железнодорожных пограничных

переходах между соседними странами с использованием систематического и методологического подхода к рассмотрению сложных факторов и требований каждой станции.

104. Кроме того, для лучшего понимания необходимости в мерах по повышению эффективности деятельности на железнодорожных пограничных переходах и их воздействия требуется разработать комплексный показатель определения параметров деятельности. По состоянию на нынешнюю дату несколько механизмов измерения и мониторинга используются в отношении международных грузовых железнодорожных перевозок и железнодорожных пограничных переходов. К их числу относятся: методология «время-стоимость-расстояние»; Механизм измерения и мониторинга эффективности коридоров; и исследование по прошествии времени Всемирной таможенной организации.

105. Члены ОСЖД разработали нормативы времени в качестве целевого показателя для осуществления конкретных видов железнодорожных операций, пограничных операций, таможенных операций в соответствии с комплексными планами улучшения перевозок и развития каждого из 13 транспортных коридоров ОСЖД.

106. Хотя эти показатели имеют определенное значение, ни один из них не обеспечивает комплексной оценки процессов на железнодорожных пограничных переходах. Поэтому необходимо разработать комплексные показатели или индекс для определения эффективности процессов на железнодорожных пограничных переходах.

Задача

107. Разработать комплексные показатели для определения параметров деятельности железнодорожных пограничных переходов и использовать стандартную методологию для выявления задач и рекомендуемых решений.

Процесс

108. Для разработки стандартной методологии в целях проведения углубленного анализа положения на железнодорожных пограничных переходах требуется следующее:

a) текущие и прогнозируемые данные о международных железнодорожных перевозках через железнодорожные пограничные переходы, а также о типе перевозимых товаров;

b) обзор правовых положений в отношении железнодорожных перевозок;

c) информация об основных заинтересованных сторонах, действующих на железнодорожных пограничных переходах и об их обязанностях;

d) доклад о состоянии оборудования, объектов и инфраструктуры на железнодорожных пограничных переходах;

e) критический анализ железнодорожных операций и формальностей таможенных и других правительственных учреждений, включая:

а) мероприятия, проводимые до прибытия составов, такие, как представление предшествующей прибытию информации, подготовительные мероприятия в связи с прибытием составов, анализ рисков, остановка составов на границах и их сопровождение пограничниками; б) процессы, проходящие после прибытия составов и в ходе остановок на железнодорожных пограничных переходах, включая технические и коммерческие передачи, технические инспекции, проверку пломб, смену тележек, перегрузку контейнеров, прохождение таможенных и требуемых другими правительственными учреждениями формальностей; и с) мероприятия, проводимые в момент отправления составов с железнодорожных пограничных переходов (переформирование составов, диспетчерские операции);

f) надзор за существующими механизмами для обмена информацией между железными дорогами и железными дорогами и другими контролирующими учреждениями, включая обмен документами и информацией в бумажной форме, документами и информацией в электронной форме; за различиями в требованиях в отношении данных между железными дорогами и за взаимозаменяемостью существующих информационно-коммуникационных технологий для целей электронного обмена информацией между железными дорогами и железными дорогами и таможнями;

g) данные о состоянии сотрудничества между контролирующими учреждениями по вопросам прохождения формальностей на железнодорожных пограничных переходах;

h) рекомендации.

109. Используя упомянутую выше стандартную методологию, можно проводить комплексную оценку операций и формальностей на железнодорожных пограничных переходах. Этот анализ может использоваться для выявления важных вопросов, затрагивающих эффективность операций и формальностей, и для рекомендации мер к осуществлению в соответствии с конкретными характеристиками железнодорожных пограничных переходов.

110. Кроме того, для вынесения рекомендаций относительно комплексного измерения параметров деятельности железнодорожных пограничных переходов предлагается провести углубленный обзор существующих вариантов определения показателей деятельности. Разработка комплексного показателя деятельности для определения эффективности операций на железнодорожных пограничных переходах и соответствующие сравнения позволили бы странам выявить меры и стимулы для повышения эффективности операций на железнодорожных пограничных переходах в сети Трансазиатских железных дорог и за ее пределами.