



Европейская экономическая комиссия**Комитет по внутреннему транспорту****Восемьдесят четвертая сессия**

Женева, 22–25 февраля 2022 года

Пункт 9 г) предварительной повестки дня

Стратегические вопросы горизонтальной**и межсекторальной политики****или нормативного характера:****аналитическая работа в области транспорта****Международное управление в чрезвычайных ситуациях
как инструмент повышения устойчивости систем
внутреннего транспорта к внешним потрясениям****Записка секретариата* ******I. Мандат и сфера охвата**

1. На своей восемьдесят второй ежегодной сессии (Женева, 25–28 февраля 2020 года) Комитет по внутреннему транспорту (далее именуемый Комитет) поручил секретариату в тесном сотрудничестве с Бюро и при поддержке заинтересованных правительств и ключевых заинтересованных сторон провести необходимые исследования по положениям в уже существующих правовых рамках и новым необходимым областям работы для развития сотрудничества между транспортными ведомствами в области противодействия последствиям чрезвычайных ситуаций межстранового характера, включая эпидемии и пандемии, и представить эту информацию Рабочей группе по тенденциям и экономике транспорта (WP.5) для рассмотрения дальнейших шагов и включения в ее программу работы¹. Во исполнение

* Настоящий документ был представлен с опозданием по причине ограниченности ресурсов.

** Настоящий документ был подготовлен секретариатами Рабочей группы по тенденциям и экономике транспорта (WP.5), Рабочей группы по интермодальным перевозкам и логистике (WP.24) и Рабочей группы по внутреннему водному транспорту (SC.3). Документ основывается на результатах реализации проекта Счета развития Организации Объединенных Наций по разработке набора показателей устойчивой связанности инфраструктуры внутреннего транспорта (ПУСИВТ), в рамках которого были подготовлены показатели устойчивости транспортной системы к пандемии, URL: <https://unece.org/transport/documents/2021/08/informal-documents/sustainable-inland-transport-connectivity-indicators>. Секретариат хотел бы выразить признательность г-ну Ф. Йосту (внешнему консультанту) за материалы, предоставленные в процессе подготовки настоящего документа.

¹ См. также доклады и рекомендации НМКГ по мерам реагирования на кризис, вызванный COVID-19, URL: <https://unece.org/transport/events/informal-multidisciplinary-advisory-group-transport-responses-covid-19-crisis>.



этого мандата под эгидой WP.5 были проведены четыре сессии неофициальной многопрофильной консультативной группы (НМКГ) по мерам реагирования транспорта на кризис, вызванный COVID-19 (июнь и сентябрь 2020 года/июнь и сентябрь 2021 года).

2. Результаты обсуждений, проведенных на первых двух совещаниях, нашли отражение в официальном документе «Оценка устойчивости сектора внутреннего транспорта к пандемиям и международным чрезвычайным ситуациям», представленном Комитету на его восемьдесят третьей сессии в феврале 2021 года (ECE/TRANS/2021/4). Рассмотрев этот документ, Комитет решил «продлить мандат НМКГ еще на один год, до февраля 2022 года» и «расширить сотрудничество между рабочими группами, а также между Комитетом и другими специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций, включая ИМО и ИКАО, способствуя более скоординированному выполнению программы работы и повышению операционной совместимости».

3. С учетом вышеуказанного мандата в июне 2021 года была организована третья виртуальная сессия НМКГ, в которой приняли участие представители других крупных транспортных секторов, включая ИМО и ИКАО. Обсуждения были сосредоточены на выявлении общих черт и извлеченных уроков, касающихся того, как пандемия COVID-19 отразилась на подсекторах морского, воздушного и внутреннего транспорта, и как они подошли к решению многочисленных возникших проблем. В работе третьей сессии НМКГ приняли участие председатели и заместители председателей рабочих групп ЕЭК по конкретным видам транспорта (включая SC.1, SC.3, WP.24 и WP.30), что позволило провести широкий межсекторальный диалог, по итогам которого были вынесены основные рекомендации, нашедшие отражение в настоящем документе.

4. На своей третьей сессии в июне 2021 года НМКГ, в частности, особо подчеркнула потенциальную роль существующих правовых документов ЕЭК в деле повышении устойчивости транспортной системы к внешним потрясениям, в том числе во время международных чрезвычайных ситуаций и пандемий²:

- инфраструктурные соглашения ЕЭК СМА³, СМЖЛ⁴ и СМВП⁵, в которых определяются и подробно описываются основные сети автомобильных, железнодорожных, интермодальных перевозок и перевозок по внутренним водным путям в регионе ЕЭК и за его пределами, могут стать основой для определения критически важных маршрутов и узлов, которые должны оставаться работоспособными при любых обстоятельствах;
- Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 года, направленная на облегчение процедур пересечения границ, может стать основой для определения критериев применительно к сухопутным пунктам пропуска через границы, которые должны оставаться открытыми в любое время в порядке обеспечения возможности осуществлять международные перевозки важных грузов и предметов первой необходимости.

5. Эти и другие ключевые выводы были представлены WP.5 в ходе ее тридцать четвертой сессии (Женева, 15–17 сентября 2021 года), на которой она «поручила секретариату подготовить для предстоящей сессии Комитета официальный документ, включающий разработанные к настоящему времени рекомендации, а также предлагаемый план действий по их осуществлению, равно как разработать концептуальную записку для дальнейшего обмена информацией и возможного планирования действий в чрезвычайных ситуациях для железнодорожного,

² См.: ЕЭК, 2020–2021 годы, полный набор рекомендаций, включенных в документ ECE/TRANS/WP.5/2020/10/Rev.1, URL: <https://unece.org/sites/default/files/2021-07/ECE-TRANS-WP5-2020-10r1e.pdf>.

³ Европейское соглашение о международных автомагистралях.

⁴ Европейское соглашение о международных магистральных железнодорожных линиях.

⁵ Европейское соглашение о важнейших внутренних водных путях международного значения.

автомобильного и внутреннего водного транспорта». В настоящем документе, который посвящен исключительно сектору внутренних грузовых перевозок и основан на этих рекомендациях, изложен проект концепции международного управления в чрезвычайных ситуациях, охватывающей как инфраструктуру, так и аспекты облегчения пересечения границ. Для удобства внешние потрясения будут использоваться в настоящем документе для обозначения чрезвычайных ситуаций межстранового характера, включая эпидемии, пандемии, стихийные бедствия, крупные аварии и другие явления, способные на длительное время поставить под угрозу международные грузовые перевозки.

6. Ожидается, что Комитет рассмотрит предложенный план действий на предмет последующих шагов WP.5 в сотрудничестве с рабочими группами по конкретным видам транспорта (см. таблицу 1), а также данную предварительную концептуальную записку по международному управлению в чрезвычайных ситуациях в секторах железнодорожного, автомобильного и внутреннего водного транспорта. В этой связи Комитету предлагается представить конкретные отзывы и дать указания относительно того, в каком ключе, на его взгляд, WP.5 и другим рабочим группам надлежит продолжать разработку данной концепции международного управления в чрезвычайных ситуациях в секторе внутреннего транспорта.

II. Внешние потрясения обнажили уязвимость международной транспортной системы

A. COVID-19 — пандемия с беспрецедентными последствиями для глобальной цепи поставок

1. Разрозненность и несогласованность принимаемых мер

7. В качестве непосредственной реакции на объявленную 11 марта 2021 года Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) пандемию коронавируса тяжелого острого респираторного синдрома–2 (SARS-CoV-2) (далее именуемую пандемия COVID-19) правительства многих стран мира — с тем чтобы ограничить распространение вируса — закрывали свои границы для неграждан и нерезидентов (в частности, посредством запретов на выдачу виз или требований о наличии обязательных медицинских карт/свидетельств о состоянии здоровья) либо устанавливали продолжительные периоды самоизоляции для въезжающих, а также вводили карантинные меры, жесткие меры социального дистанцирования и принимали меры по отслеживанию контактов заболевших. В качестве первоначальных мер реагирования многие правительства закрыли свои сухопутные, воздушные и морские границы для любого движения, не связанного с крайней необходимостью. В секторе внутренних автомобильных перевозок в результате этих мер десятки тысяч грузовиков скапливались на границах стран, причем не только в регионе ЕЭК, но и по всему миру, что существенно повлияло на доставку товаров первой необходимости, таких как продукты питания, лекарства, медицинские товары и горючее, особенно в наиболее уязвимых в экономическом отношении странах, которые для удовлетворения своих основных потребностей зачастую в значительной степени зависят от импорта. Наконец, масштабное распространение вируса быстро привело к тому, что страны были вынуждены закрывать на карантин города и даже целые регионы, а на более позднем этапе и страны. На момент составления настоящего документа широкую обеспокоенность в странах региона ЕЭК и за его пределами вызывала разновидность COVID-19 «омикрон», что привело к принятию мер, в ряде случаев аналогичных тем, которые были инициированы во время первой волны пандемии в 2020 году.

2. Сильный удар по международному транспортному сектору

8. Спустя год с небольшим после своей вспышки пандемия привела к сокращению численности работников сектора логистики и транспортной отрасли (например, водителей грузовиков), многие из которых покидают сектор автоперевозок или уже ушли из него. Не будучи уверенными в условиях пересечения границы и своего

возвращения по завершении рейса, перевозчики предпочитали не браться за транспортировку исходящих грузов. В секторе автомобильных перевозок водители покидали страну, где они работали, из опасения, что их возвращение может быть отложено или они, как иностранцы, будут пользоваться меньшим приоритетом при получении медицинской помощи по сравнению с гражданами этой страны. Пандемия затронула деятельность судоходных компаний по всей цепочке поставок в самых различных транспортных подсекторах. Нехватка рабочей силы усугубляется тем, что работники вынуждены соблюдать карантин. В морском секторе нехватка квалифицированных транспортных работников в сочетании с возросшим спросом на потребительские товары привела к тому, что стоимость морских перевозок между Соединенными Штатами Америки и Китаем в настоящее время составляет около 15 000 долл. США за ДФЭ (сорокафутовый эквивалент), что в десять раз превышает уровень в эпоху до пандемии. В морских портах, не приспособленных для таких грузооборотов, возникают длинные очереди судов, ожидающих выгрузки неделями. В системе, и без того напряженной до предела из-за нехватки водителей грузовиков и складских помещений, до 15 % мирового контейнерного флота сегодня стоят на якоре за пределами мировых портов⁶. Наличие достаточной численности квалифицированного персонала является важнейшим фактором восстановления международной экономики. При этом власти должны продолжать обеспечивать соблюдение правил (например, в отношении продолжительности управления транспортным средством и периодов отдыха, перевозки опасных грузов, перевалки грузов, норм безопасности и т. д.) в полном соответствии с социальными и трудовыми правами работников на протяжении всей транспортно-логистической цепочки⁷.

9. Помимо нехватки кадров, кризис в области общественного здравоохранения породил чрезвычайные обстоятельства, затрудняющие для транспортных операторов и компетентных органов в различных транспортных подсекторах выполнение необходимых формальностей или процедур для соблюдения определенных правовых положений, касающихся выдачи новых свидетельств, лицензий или разрешений, продления срока их действия либо выполнения административных шагов, необходимых для обеспечения их действительности. Одновременно со вспышкой COVID-19 начала распространяться «инфодемия», как ее охарактеризовала ВОЗ. Переизбыток информации о COVID-19, его происхождении и последствиях, а также о действиях властей по борьбе с пандемией затрудняет транспортным операторам и их сотрудникам поиск надежных источников информации и рекомендаций, необходимых для возобновления их работы.

В. Крупные аварии и их последствия: на примере железнодорожного сектора

10. Внешние потрясения или крупные сбои в работе транспортных систем могут также принимать форму аварий, чреватых, пусть в меньшем масштабе и на более локализованном уровне, столь же значительными и долгосрочными экономическими, операционными и финансовыми последствиями. Так, с августа по октябрь 2017 года было нарушено движение по одному из важнейших европейских железнодорожных грузовых коридоров «Северное море — Средиземное море» из-за обрушения восточного ствола строящегося Раштаттского тоннеля вблизи города Раштатт (Германия). Инцидент в Раштатте на семь недель парализовал железнодорожные грузоперевозки по линии Карлсруэ–Базель коридора Рейн–Альпы. Согласно исследованию Европейской ассоциации по грузовым железнодорожным перевозкам (ЕАГЖП), Европейской железнодорожной сети (ЕЖС) и Международного союза компаний по комбинированным автомобильно-железнодорожным перевозкам (МСККП), этот инцидент нанес отрасли экономический ущерб в размере свыше 2 млрд евро. Экономические потери объясняются несколькими факторами. В случае поездов, отправка которых не состоялась, пришлось обеспечить покрытие дополнительных

⁶ Источник: The Economist, декабрь 2021 года.

⁷ Источник: (МСАТ, июнь 2021 года), URL: www.iru.org/resources/iru-library/covid-19-impacts-road-transport-industry-executive-summary-update-june-2021.

накладных расходов, а также предусмотреть альтернативные логистические решения в рамках железнодорожной цепочки поставок, простои в терминалах и дополнительные услуги по экспедированию грузов. Поезда, которые успели отправиться, проследовали по объездным маршрутам; это потребовало сверхурочной работы персонала, задействование дополнительного тягового и подвижного состава. На железнодорожных операторов в рамках цепочки поставок были наложены общие штрафные санкции за задержку и неподачу поездов, а операторам инфраструктуры пришлось решать дополнительные задачи по планированию и составлению графиков. Бремя дополнительной работы пало также на связанных с железнодорожной логистикой грузоотправителей и производственные компании, что в совокупности привело к потере добавленной стоимости. Кроме того, вследствие этого сбоя произошло перераспределение значительного объема грузовых перевозок в пользу автомобильного транспорта, что поставило под угрозу экономическую жизнеспособность железнодорожных предприятий⁸.

11. Эти экономические потери усугублялись еще и тем, что у управляющих железнодорожной инфраструктурой имеются рычаги для отказа железнодорожным предприятиям в компенсации в случае сбоя⁹. Грузоотправители же и экспедиторы могут требовать от железнодорожных предприятий возмещения убытков за задержку или отмену перевозки¹⁰, даже когда это вызвано не зависящими от них обстоятельствами. Такие убытки также могут угрожать жизнеспособности железнодорожного предприятия. Кроме того, пострадавшие железнодорожные предприятия сталкиваются с риском того, что объемы перевозок, перераспределенные в пользу автомобильного транспорта, уже не вернуться на железную дорогу. В то время изменение маршрута было невозможно по причинам эксплуатационной совместимости. Признавая эти проблемы, Европейская комиссия, Международный союз железных дорог (МСЖД) и отраслевые ассоциации «Рэйл фрейт форвард» и «Рэйлнет Юроп» (RNE) провели консультации и издали руководящие указания по управлению в чрезвычайных ситуациях, направленные на предотвращение повторения инцидентов подобного масштаба в будущем.

С. Противодействие внешним потрясениям: важность международных правовых документов

12. Эти недавние события, равно как и сбои, обусловленные внешними потрясениями, со всей очевидностью подчеркнули необходимость дальнейшей разработки и практического осуществления международных правовых документов, направленных на: а) поддержание работоспособности основных международных инфраструктурных сетей даже в чрезвычайных ситуациях; и б) обеспечение открытости пунктов пересечения границ для международных грузопотоков. В настоящем документе рассматриваются четыре таких документа, находящихся в ведении ЕЭК и упомянутых выше в пункте 4 (СМА, СЛКП, СМВП и Конвенция о согласовании).

⁸ Источник: исследование Европейской ассоциации по грузовым железнодорожным перевозкам (ЕАГЖП), Европейской железнодорожной сети (ЕЖС) и Международного союза компаний по комбинированному автомобильно-железнодорожным перевозкам (МСККП), апрель 2018 года. URL: www.railfreight.com/corridors/2018/04/22/economic-damage-of-rastatt-incident-2-2-billion-euros/.

⁹ См. статью 8 Единых правил, касающихся договора об использовании инфраструктуры в международном железнодорожном сообщении, которой предусматривается юридическая ответственность управляющего железнодорожной инфраструктурой. Даже если государства, подписавшие КОТИФ, и решили не отступать от этого положения, в отношении дел, рассматриваемых в настоящей записке, искивые требования на основании статьи 8 не были удовлетворены.

¹⁰ Такое возмещение убытков может быть следствием договорной или юридической ответственности. В контексте международных железнодорожных грузовых перевозок искивые требования могут основываться на Единых правилах, касающихся договора международной перевозки грузов железнодорожным транспортом, или СМГС.

13. Пересечение границ — даже при отсутствии внешних потрясений — представляет собой «слабое звено», где драгоценное время транспортировки тратится на соблюдение процедурных требований, волокиту, проверки и контроль. Временные потери экспедиторов груза и затрачиваемые властями дополнительные ресурсы очерчивают лишь нижнюю границу издержек. Время и прибыль, потерянные при перевозке на одном участке кругового маршрута, сказываются и на обратных рейсах, подчас вынуждая изменять график движения, со всеми вытекающими негативными последствиями для различных партий грузов и грузоотправителей. Кроме того, следует учитывать сопутствующие социальные издержки для транспортников, вынужденных ожидать в пунктах пересечения границ в сложных условиях¹¹.

14. Работники транспортных и логистических предприятий, подверженные риску распространения пандемии на ее начальных стадиях, должны иметь доступ к надлежащему медицинскому обслуживанию, будь то в стране прибытия или отправления, причем здесь требуется координация между обеими странами. Можно предусмотреть возможность обязательного проведения медосмотра каждого, кто въезжает на территорию той или иной страны, без официального введения пограничного контроля. Странам надлежит действовать в тесной координации, с тем чтобы медицинские осмотры проводились только по одну сторону границы. Совершенно очевидно, что страны должны способствовать транзиту возвращающихся домой граждан и жителей других государств. Однако ими могут приниматься такие меры, как введение обязательного периода самоизоляции, если аналогичные требования предъявляются ими к собственным гражданам.

III. Рекомендации, рассмотренные к настоящему времени многопрофильной консультативной группой, и возможные последующие действия рабочих групп

Таблица 1

Возможные последующие действия

<i>Возможные последующие действия рабочих групп</i>					
<i>Тематические области</i>	<i>Рабочая группа по тенденциям и экономике транспорта (WP.5)</i>	<i>Рабочая группа по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30)</i>	<i>Рабочая группа по автомобильному транспорту (SC.1)</i>	<i>Рабочая группа по внутреннему водному транспорту (SC.3)</i>	<i>Рабочая группа по интермодальным перевозкам (WP.24)</i>
На уровне международного регулирования транспортного сектора	Разработка и экспериментальное применение концепции международного управления в чрезвычайных ситуациях (МУЧС) для железнодорожного, автомобильного, внутреннего водного транспорта и интермодальных перевозок в координации с соответствующими	Для ЕЭК и прилегающих регионов: приложить усилия для разработки единого широко принятого свидетельства (аналогичного приводимому в приложении 3 к Сообщению «Зеленые полосы»), удостоверяющего, что водитель является работником транспорта и как таковой не подпадает под	Провести стресс-тесты в отношении различных конвенций ЕЭК по автомобильному транспорту, например КДПП/еCMR. Оценить, как временные меры (продление срока действия разрешений или временные исключения и меры содействия) могут быть преобразованы	Оценить, как временные меры (продление срока действия свидетельств или временные исключения и меры содействия) могут быть преобразованы в чрезвычайные протоколы.	Обсудить разработку соответствующих целевых показателей для сегмента интермодальных перевозок. Рассмотреть свою роль в поддержке сетевых объединений для гибкого планирования перевозок и интеграции различных видов транспорта.

¹¹ Некоторые грузоотправители начинают закупать на отечественном (внутреннем) рынке товары, ранее закупавшиеся за рубежом. Кроме того, грузоотправители переходят от закупок у единственного поставщика к практике закупок у двух поставщиков. Не выходя за определенные рамки, они соглашаются на более высокие цены на полуфабрикаты в обмен на более надежную логистическую цепочку.

Возможные последующие действия рабочих групп

Тематические области	Рабочая группа по тенденциям и экономике транспорта (WP.5)	Рабочая группа по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30)	Рабочая группа по автомобильному транспорту (SC.1)	Рабочая группа по внутреннему водному транспорту (SC.3)	Рабочая группа по интермодальным перевозкам (WP.24)
	рабочими группами.	действие ограничений при пересечении границы. Провести стресс-тесты в отношении различных конвенций ЕЭК по упрощению процедур пересечения границ, МДП/еTIR, Конвенции о согласовании, с тем чтобы оценить, как можно повысить их устойчивость к внешним потрясениям. Оценить, как временные меры (продление срока действия разрешений или временные исключения и меры содействия) могут быть преобразованы в чрезвычайные протоколы.	в чрезвычайные протоколы.		
Существующие правовые документы	Оказание поддержки рабочим группам по конкретным видам транспорта в их деятельности, когда это уместно и целесообразно.	Оценить, можно ли на основе Конвенции о согласовании определить критерии для сухопутных пунктов пересечения границ, которые должны функционировать во время чрезвычайных ситуаций. В отношении медицинского освидетельствования экипажей транспортных средств: оценить, может ли электронный сертификат о состоянии здоровья быть привязан к существующим электронным транспортным документам, таким как eTIR (или eCMR).	Оценить, может ли СМА служить основой для определения базовых дорожных сетей, которые должны оставаться открытыми во время международных чрезвычайных ситуаций.	Оценить, может ли СМВП служить основой для определения опорной сети ВВП, которая должна оставаться открытой во время международных чрезвычайных ситуаций. Оценить международные конвенции и соглашения, относящиеся к компетенции ЕЭК, и резолюции SC.3 в области внутреннего водного транспорта с точки зрения готовности к пандемиям и аналогичным ситуациям (ECE/TRANS/SC.3/213, п. 17).	Обсудить вопрос о создании в рамках СЛКП опорной сети и специальные процедуры по внедрению опорной сети для работы в чрезвычайных ситуациях.

Возможные последующие действия рабочих групп

Тематические области	Рабочая группа по тенденциям и экономике транспорта (WP.5)	Рабочая группа по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30)	Рабочая группа по автомобильному транспорту (SC.1)	Рабочая группа по внутреннему водному транспорту (SC.3)	Рабочая группа по интермодальным перевозкам (WP.24)
Цифровизация и автоматизация	Оказание поддержки рабочим группам по конкретным видам транспорта в их деятельности, когда это уместно и целесообразно.	Дальнейшее развитие и ускорение внедрения eTIR в регионе ЕЭК и за его пределами.	Дальнейшее развитие и ускорение внедрения eCMR в регионе ЕЭК и за его пределами.	Продолжать деятельность, направленную на содействие развитию автоматизации во внутреннем судоходстве, поддерживать разработки в области цифровизации транспортных документов и операций.	Обсудить свою роль в деле содействия цифровизации транспортных документов на основе операционной совместимости данных.
Секторальный и межсекторальный диалог	Координация усилий по обеспечению готовности и устойчивости к пандемии в сотрудничестве с рабочими группами, занимающимися конкретными видами транспорта. Продолжение работы, проделанной НМКГ, и дальнейшее изучение конкретных мер, которые могут быть разработаны для повышения устойчивости систем внутреннего транспорта, в сотрудничестве с ИМО, ИКАО и другими заинтересованными сторонами, если это уместно и целесообразно. Дальнейшее развитие и укрепление инициативы ОПТОСОЗ и ее целевой группы в плане обеспечения готовности городских транспортных систем к пандемии.	Включить вопросы подготовленности к пандемиям/международным чрезвычайным ситуациям в качестве постоянного пункта повестки дня предстоящих сессий рабочих групп, занимающихся конкретными видами транспорта. Рассмотреть вопрос о разработке справочных материалов, банков данных и хранилищ информации о передовом опыте в области обеспечения подготовленности к пандемиям, обобщающих опыт органов в регионе ЕЭК. Рассмотреть возможность консолидации таких усилий на межсекторальном уровне.			

Источник: ЕЭК.

IV. На пути к международному управлению в чрезвычайных ситуациях в секторе внутренних грузовых перевозок

15. Поддержание работоспособности основных межрегиональных инфраструктурных сетей, в том числе во время чрезвычайных ситуаций, требует высокого уровня готовности, добиться которого можно путем внедрения планов по международному управлению в чрезвычайных ситуациях (МУЧС), подлежащих разработке отдельно для железнодорожного, автомобильного и внутреннего водного транспорта. Секторальные планы по МУЧС должны преследовать четкие цели и предусматривать конкретный порядок установления минимальных требований, подлежащих соблюдению соответствующими заинтересованными сторонами. В этом случае планы по МУЧС для транспортного сектора способны стать мощным инструментом повышения устойчивости транспортных систем к внешним потрясениям.

A. Международное управление в чрезвычайных ситуациях с охватом различных видов транспорта

16. Сперва необходимо определиться с внешними потрясениями, к которым применимо МУЧС. Такие внешние потрясения могут быть обусловлены, например, следующими факторами:

- a) опасными природными явлениями или изменением климата;
- b) непредвиденным нарушением работы основного элемента транспортной или коммуникационной инфраструктуры (обрушением туннеля или моста, ведущимися строительными работами);
- c) угрозами в плане безопасности или терроризмом;
- d) эпидемией или пандемией.

17. МУЧС предполагает два этапа:

- a) подготовительный этап, на котором соответствующим заинтересованным сторонам надлежит подготовить планы реагирования и чрезвычайные протоколы, подлежащие задействованию во время вероятных чрезвычайных ситуаций; и
- b) этап реагирования, на котором соответствующими заинтересованными сторонами принимаются меры в ответ на чрезвычайное происшествие.

18. В интересах обеспечения транспарентности и эффективности планов по МУЧС, а также определения круга ответственных за их осуществление в ходе подготовительного процесса могут проводиться консультации со следующими группами заинтересованных сторон или их представителями:

- органами, задействованными в операциях по пересечению границ, в частности таможенными и полицейскими службами, органами фитосанитарного контроля и другими соответствующими субъектами;
- организациями, отвечающими за пункты отдыха и объекты сервисного обслуживания, включая автозаправочные станции, жилые помещения и охраняемые автостоянки;
- грузоперевозчиками, грузоотправителями и экспедиторами;
- управляющими инфраструктурой, операторами объектов (включая персонал шлюзов и мостов на внутренних водных путях), руководителями транспортных коридоров;
- администрациями портов и операторами терминалов;
- профессиональными транспортными ассоциациями, в том числе отраслевыми и занимающимися перевозкой опасных грузов.

19. Цели МУЧС включают в себя, прежде всего, обеспечение бесперебойности обслуживания, содействие снижению рисков в плане защищенности и безопасности, а также обеспечение краткосрочной и среднесрочной жизнеспособности поставщиков услуг. В рамках задачи обеспечения бесперебойности обслуживания всеми заинтересованными сторонами принимаются необходимые меры для сведения к минимуму воздействия крупных сбоев на международные торговые потоки за счет эффективной организации альтернативных вариантов перевозки на основе подготовленных и апробированных планов действий в чрезвычайных ситуациях. При этом учитываются права и потребности различных заинтересованных сторон, как-то:

a) право грузоотправителей и экспедиторов на транспарентную информацию для своевременной реорганизации перевозки (переключение на другие виды транспорта, изменение графика и т. д.); и

b) согласование в рамках планов действий на случай чрезвычайных ситуаций правил приоритета для маршрутных поездов, квот доступа к дорожной сети и условий доступа к (мультимодальным) платформам и объектам в чрезвычайных ситуациях, а также их применение на транспарентной основе.

20. Двусторонние соглашения о пересечении границ в большинстве случаев привязаны к конкретному виду транспорта и могут охватывать отдельные либо все погранпереходы на железнодорожных, автомобильных или внутренних водных путях (ВВП) между двумя сопредельными государствами. Хотя двусторонние соглашения о пересечении границ (устанавливающие детальные требования к процедурам доступа и обработки грузов) не являются составной частью МУЧС, их наличие представляет собой одну из предпосылок эффективного МУЧС. Поэтому странам рекомендуется регулярно обновлять их с учетом фактических объемов перевозок, типа и характера соответствующих пунктов пересечения границы (железнодорожных/автомобильных/на ВВП) и предусмотреть разработку положений, применимых в чрезвычайных ситуациях.

В. Международное управление в чрезвычайных ситуациях для обеспечения устойчивости систем железнодорожного транспорта

1. Планы действий в чрезвычайных ситуациях на железнодорожном транспорте

21. В планах действий на случай чрезвычайных ситуаций должны намечаться обходные маршруты и содержаться информация и рекомендации по таким аспектам, как тяговый потенциал обходных маршрутов и предъявляемые к ним технические требования. Такими планами действий должны быть предусмотрены возможности по выделению локомотивов для обслуживания обходных маршрутов, если локомотивы регулярных железнодорожных линий не могут быть задействованы. В них также должен оговариваться вопрос о наличии машинистов для обходных маршрутов, если машинисты регулярных линий не обладают необходимой подготовкой для вождения поездов на этих путях. При перенаправлении — в контексте МУЧС — поездов через другие сети на временной основе или по международному соглашению возникает проблема безопасности, связанная со свидетельствами о соответствии подвижного состава и удостоверениями машиниста поезда. Вопросом признания таких документов на приграничных участках железной дороги ведает соответствующий орган по надзору за безопасностью.

22. В порядке обеспечения жизнеспособности поставщиков услуг планы действий в чрезвычайных ситуациях должны подкрепляться и другими правилами. Это диктует необходимость в правилах, не допускающих взимания за пользование объездными маршрутами более высокой платы по сравнению с регулярным маршрутом.

2. Стороны, заинтересованные в наличии плана действий в чрезвычайных ситуациях на железнодорожном транспорте

23. Решающее значение для МУЧС имеет определение ролей, отводимых заинтересованным сторонам. Эффективность МУЧС напрямую зависит от правильности действий ключевых заинтересованных сторон. В частности, ключевую роль играют следующие три заинтересованные стороны: а) управляющий инфраструктурой; б) железнодорожное предприятие; и с) железнодорожный регулирующий орган. Характер этих ролей находится в зависимости от организации железнодорожного сектора в той или иной стране. Такие заинтересованные стороны, как управляющий инфраструктурой и железнодорожное предприятие, могут представлять собой различные департаменты единой организации или же относиться к разным, возможно даже независимым, структурам на государственном или частном уровне либо на уровне государственно-частного партнерства.

24. В большинстве случаев роли этих трех заинтересованных сторон в контексте МУЧС сводятся к нижеследующему:

Руководители транспортных коридоров:

- координируют распределение пропускной способности среди управляющих инфраструктурой, операторов объектов и/или железнодорожных предприятий, участвующих в транспортных операциях по одному или нескольким коридорам или их сегментам;
- определяют, какие управляющие инфраструктурой и железнодорожные предприятия будут затронуты и, соответственно, должны быть привлечены к МУЧС.

Управляющие инфраструктурой:

- создают свою внутреннюю целевую группу по управлению чрезвычайными ситуациями и обеспечивают ее деятельность;
- обеспечивают совместимость маршрутов в рамках своей сети;
- планируют сетевые обходные маршруты (с учетом их пропускной способности) на случай чрезвычайных ситуаций;
- устанавливают принципы распределения пропускной способности в сотрудничестве с регулирующим органом;
- по мере необходимости, координируют действия с другими управляющими инфраструктурой и железнодорожными предприятиями внутри страны и на международном уровне;
- вводят планы действий в чрезвычайных ситуациях и апробируют эти планы путем имитационного моделирования с участием, сообразно обстоятельствам, железнодорожных предприятий и управляющих инфраструктурой и обновляют их по мере необходимости.

Железнодорожное предприятие¹²:

- создает свою внутреннюю целевую группу по управлению чрезвычайными ситуациями и обеспечивает ее деятельность;
- устанавливает — действуя совместно с другими железнодорожными предприятиями и регулирующими органами — прозрачные правила классификации железнодорожных рейсов, с тем чтобы содействовать определению приоритетности перевозок в случае чрезвычайных ситуаций;
- проверяет сценарии изменения маршрутов и, по мере необходимости, координирует свои действия с другими железнодорожными предприятиями и

¹² Источник (МСЖД, декабрь 2020 года): “Railway Undertakings’ Handbook for international contingency management”, URL: https://uic.org/IMG/pdf/railway_undertaking_s_handbook_for_international_contingency_management_1.0.pdf.

управляющими инфраструктурой внутри страны и на международном уровне, в том числе в рамках договоренностей об объединении;

- апробирует путем имитационного моделирования и с участием управляющего инфраструктурой планы изменения маршрутов и обновляет их по мере необходимости.

Регулирующий орган и орган по надзору за безопасностью:

- обеспечивает нормативную базу и механизм надзора для подготовки к чрезвычайным ситуациям и эффективного реагирования на них. Надзор должен быть направлен на обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре, а также наличия и регулярного обновления планов действий в чрезвычайных ситуациях;
- обеспечивает недискриминационное распределение наличной пропускной способности и пропускной способности измененных маршрутов между различными железнодорожными предприятиями;
- не допускает повышения тарифов за использование железнодорожными предприятиями обходных маршрутов и обеспечивает своевременное предоставление управляющими инфраструктурой необходимой информации о чрезвычайной ситуации, масштабах сбоя и ожидаемом развитии ситуации;
- контролирует усилия по восстановлению железных дорог во избежание ненужных задержек или увеличения сборов, взимаемых с железнодорожных предприятий;
- разрабатывает и предлагает или диктует решения для предотвращения повторения чрезвычайных ситуаций и расследует их причины;
- орган по надзору за безопасностью устанавливает языковые требования к машинистам поездов, в том числе на приграничных участках пути. Он также принимает решения о признании свидетельств и разрешений, касающихся подвижного состава и машинистов на переходе между границей и передаточной станцией международного железнодорожного сообщения.

Финансовый орган и ведомство по защите конкуренции:

- предоставляет дополнительное финансирование для покрытия краткосрочных убытков или дефицита ликвидности в результате чрезвычайных ситуаций с целью обеспечения безопасности и бесперебойности перевозок при должном учете соображений, касающихся добросовестной конкуренции и финансовой жизнеспособности заинтересованных сторон, упомянутых в разделах В и С выше.

3. Порядок разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях на железнодорожном транспорте

25. Эффективное МУЧС диктует необходимость упорядоченного подхода для обеспечения потока требуемой информации и координации действий между ключевыми заинтересованными сторонами МУЧС. Такой порядок устанавливается как для подготовительного этапа, так и для этапа реагирования.

26. На подготовительном этапе весь поток информации и координация всех действий подчинены разработке и регулярному прогону имитационных моделей на основе имеющегося плана действий в чрезвычайных ситуациях. Управляющие инфраструктурой и железнодорожные предприятия обмениваются информацией о совместимости маршрутов¹³, об обходных путях и их пропускной способности на предмет обеспечения обслуживания рейсов, перенаправляемых с основных

¹³ Железнодорожное предприятие проверяет совместимость своих рельсовых транспортных средств с конкретным маршрутом, или, скорее, сопоставляет альтернативные маршруты и обычный маршрут.

маршрутов. Обе стороны также договариваются о принципах распределения пропускной способности в чрезвычайных ситуациях.

27. На последующем этапе силами обеих сторон строится модель осуществления перевозок по обходным путям и разрабатываются сценарии изменения маршрутов для целей плана действий в чрезвычайных ситуациях. В ходе такого имитационного моделирования необходимо учитывать следующие аспекты: а) условия работы поездных бригад, знание языков машинистами и диспетчерами, а также привлечение проводников в помощь машинисту; б) совместимость маршрутов (пропускная способность маршрута и его технические характеристики, включая электрификацию, уклон, системы сигнализации, скоростной режим, максимальную длину и массу состава, нагрузки на ось); в) наличие подвижного состава (тяговый потенциал с учетом, в соответствующих случаях, объединения ресурсов железнодорожных предприятий на договорной основе).

28. По итогам такого имитационного моделирования целевая группа управляющего инфраструктурой совместно с регулирующими органами разрабатывает план реагирования с привлечением государственных органов по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В порядке обеспечения применения недискриминационных правил¹⁴ регулирующим органом также рассматривается вопрос о распределении пропускной способности на объездных маршрутах. Затем целевая группа управляющего инфраструктурой по управлению чрезвычайными ситуациями публикует план действий в чрезвычайных ситуациях и предоставляет его всем заинтересованным сторонам, включая железнодорожные предприятия и регулирующие органы¹⁵.

29. После принятия и опубликования плана действий в чрезвычайных ситуациях управляющий инфраструктурой и железнодорожное предприятие проводят регулярные встречи для моделирования сценариев изменения маршрута и обновления, при необходимости, планов действий в чрезвычайных ситуациях.

30. На этапе реагирования — при фактическом возникновении инцидента — целевая группа управляющего инфраструктурой по управлению чрезвычайными ситуациями информирует целевую группу железнодорожного предприятия о сбое¹⁶, его прогнозируемой динамике и влиянии на транспортный поток. Затем обе целевые группы договариваются о реализации плана изменения маршрутов. Впоследствии целевые группы тесно сотрудничают с грузоотправителями и экспедиторами, чтобы при необходимости реорганизовать перевозку, в частности если объездные маршруты не обладают достаточной пропускной способностью для охвата всего объема перевозок.

4. Нормальные железнодорожные операции в сравнении с железнодорожными операциями в чрезвычайных ситуациях

31. Характер эксплуатации в нормальных условиях и в чрезвычайных ситуациях кардинально различается, что диктует необходимость в разных подходах. Управление

¹⁴ Источник: Регламент (ЕС) 2016/995 Европейского парламента и Совета от 8 июня 2015 года о технических требованиях к эксплуатационной совместимости, касающихся эксплуатации транспорта и управления движением в железнодорожной системе Европейского союза.

¹⁵ Европейским союзом устанавливаются правила определения совместимости маршрутов и предоставления информации через регистр инфраструктуры (РИНФ). Европейское железнодорожное агентство (2019 год) предоставляет и постоянно обновляет более подробную информацию в своем руководстве “Guide on application of the TSI OPE”, URL: www.era.europa.eu/sites/default/files/activities/docs/guide_on_application_of_ope_tsi_2019_en.pdf.

¹⁶ Источник: Railnet Europe (RNE) (2018 год): “European Rail Infrastructure Managers’ Handbook for International Contingency Management”, URL: https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/sites/default/files/events/annex_to_point_9_a_contingency_handbook.pdf. Данным руководством охватываются, в частности, следующие аспекты: изменение маршрутов, принципы распределения пропускной способности, способы коммуникации, движение грузовых составов по международным железнодорожным грузовым коридорам, управление сбоями, роли управляющих инфраструктурой и железнодорожных предприятий, информирование об инцидентах.

чрезвычайными ситуациями, призванное обеспечить бесперебойность обслуживания, может потребовать — по крайней мере временно — отхода от более жестких эксплуатационных требований и процедур пересечения границ для облегчения перемаршрутизации, особенно когда объездными путями, используемыми в случае международных чрезвычайных ситуаций, затрагиваются различные сети и языковые зоны. Могут быть смягчены требования в отношении знания машинистами языка (или маршрута), и может допускаться использование второго или третьего языка. Кроме того, представляется допустимым смягчение требований, предъявляемых к подвижному составу (разрешения на эксплуатацию), в сочетании со снижением скорости на приграничных участках железнодорожных линий. В подобных обстоятельствах ключевые заинтересованные стороны должны работать в тесном сотрудничестве, с тем чтобы гарантировать, что отмена конкретных требований в связи с изменением маршрута не поставит под угрозу безопасность и надежность.

32. Процедуры пересечения границ при международных железнодорожных грузовых перевозках — это та сфера деятельности, где отсутствие координации чревато возникновением узких мест и задержек во время нормальной эксплуатации, а уж тем более в чрезвычайных ситуациях.

33. Как указано в приложении 9 к вышеупомянутой Конвенции о согласовании:

- надлежит принять меры в целях облегчения пересечения границ лицами, участвующими в международных железнодорожных перевозках (включая машинистов поездов и сопровождающий персонал). Это включает облегчение процедур выдачи виз и т. д.;
- таможенные и прочие службы контроля по возможности проводят совместный контроль на железнодорожных погранпереходах с привлечением своих коллег из органов противоположной стороны. Железнодорожные пункты пропуска, включая пункты таможенного и фитосанитарного контроля, должны быть оборудованы таким образом, чтобы способствовать скорейшему оформлению составов и их проходу;
- должен быть создан механизм для достижения взаимного признания всех видов контроля подвижного состава, контейнеров, контрейлеров и перевозимых грузов;
- таможенный контроль проводится на основе системы анализа и управления рисками. Компетентные органы осуществляют упрощенный контроль на пограничных (передаточных) станциях и, по мере возможности, переносят отдельные виды контроля на станции отправления и назначения. Эти положения могут быть отражены в международном плане действий в чрезвычайных ситуациях.

34. При разработке международных мер на случай чрезвычайных ситуаций необходимо учитывать положения, предусмотренные в приложении 9 к Конвенции о согласовании, и по возможности включать их в планы действий в чрезвычайных ситуациях.

35. Свыше 30 европейских железнодорожных предприятий поддержали подход к объединению (т. е. совместному использованию на договорной основе) ресурсов в случае сбоев в движении и необходимые меры по смягчению последствий в части нормативного регулирования, изложенные в концептуальном документе коалиции «Рэйл фрейт форвард» (РФФ) «30 к 2030 году»¹⁷. Объединение ресурсов железнодорожных предприятий для смягчения последствий чрезвычайных ситуаций может принимать четыре различные формы:

¹⁷ Источник: (Rail Freight Forward Coalition, 2019 год), “What is the Contingency Management handbook by RFF about? - We'll explain”, URL: <https://www.railfreightforward.eu/blog/what-contingency-management-handbook-rff-about-well-explain>.

- объединение локомотивов, при котором одно железнодорожное предприятие просит другое включить его вагоны в поездной состав первого предприятия, которое также использует данный железнодорожный маршрут;
- объединение локомотива и железнодорожного маршрута, при котором «другое» железнодорожное предприятие включает свои вагоны в поездной состав первого предприятия и, кроме того, предоставляет железнодорожный маршрут;
- объединение локомотива и машиниста, при котором владелец локомотива предоставляет его вместе с машинистом; и
- объединение локомотива и маршрута, первоначально закрепленного за третьей стороной, причем третьей стороной является третье железнодорожное предприятие или хозяйствующий субъект, которому маршрут был выделен для его переуступки другому железнодорожному предприятию после назначения такового.

36. Хотя решение об объединении принимается железнодорожными предприятиями, этот процесс, возможно, нуждается в упрощении путем адаптации правил безопасности, как показано в таблице 2 применительно к различным аспектам.

Таблица 2

Правила безопасности, относящиеся к объединению железнодорожных транспортных средств

<i>Аспект</i>	<i>Смягчение обязательных условий (цель)</i>	<i>Возможные меры по смягчению (примеры)</i>
Разрешение на эксплуатацию подвижного состава	Временное разрешение на эксплуатацию подвижного состава для въезда в соседнюю страну до технической границы без необходимости получения полного разрешения на эксплуатацию.	Публикация списка соответствующих параметров инфраструктуры, в отношении которых УИ обязуется поддерживать совместимость с характеристиками подвижного состава соседней страны (в TSI OPE это определено как «аналогичные характеристики сети»).
Сертификаты безопасности	Упрощенная процедура выдачи сертификата безопасности для ограниченного участка сети соседней страны.	
Знание маршрутов	Разрешение на следование по железнодорожным путям без знания маршрута.	Выпуск брошюр с инструкциями по действиям машинистов на маршруте. Снижение скорости следования.
Язык	Разрешение на пробег по сети соседней страны без свободного владения языком этой страны.	Требования к знанию языка сводятся к минимальному набору конкретных терминов и сообщений. Использование глоссариев и/или инструментов перевода.
Сертификация машинистов	Разрешение машинистам водить составы по ограниченной части сети соседней страны без полной сертификации для работы на всей сети этой страны.	Инструктаж машинистов ограничен конкретным оборудованием и действиями, ожидаемыми на сегменте сети соседней страны. Инструктаж, проводимый по линии организации страны проживания машиниста и заверенный с учетом требований системы управления безопасностью (СУБ) его работодателя.

Источник: адаптировано на основе материалов МСЖД, 2019 год¹⁸.

¹⁸ (МСЖД, 2019 год) “Railway Undertakings’ Handbook for International Contingency Management”, URL:

5. Рекомендации по международному управлению в чрезвычайных ситуациях в железнодорожном секторе

37. Рекомендации для властей и регулирующих органов:

a) ввести, если это еще не сделано, юридические обязательства по планированию действий в чрезвычайных ситуациях в железнодорожном секторе;

b) пересмотреть двусторонние соглашения о пересечении границ в порядке обеспечения того, чтобы они не ставили под угрозу процесс управления сбоем в движении, обусловленными чрезвычайными ситуациями, и ограничить, насколько это возможно, содержание пересмотренного соглашения о пересечении границ положениями о том, что необходимо регулировать на двусторонней основе;

c) привести соглашения о пересечении границ в соответствие с самыми последними международными документами, в частности документами регионального или глобального характера, к которым присоединяется одно или оба подписавших эти соглашения государства¹⁹. Приостановить применение устаревших положений, например тех, которые не предусматривают проведение совместного пограничного контроля, вплоть до вступления в силу измененного соглашения;

d) в случаях, когда проверки товаров, пассажиров или грузов на границах все же необходимы, предусмотреть проведение совместного контроля на одном пункте пересечения границы в соответствии с Конвенцией о согласовании и приложением IV к СЛКП. Совместный пограничный контроль, при условии его проведения в нормальных условиях, обеспечивает большую гибкость в плане задействования сотрудников в тех местах, где чрезвычайная ситуация требует их присутствия;

e) предусмотреть временное ослабление, в соответствующих случаях, существующих ограничений с целью изменения маршрутов движения и расширения возможностей использования обходных маршрутов (см. ниже использование проводников в помощь машинисту поезда);

f) перенести проверки с пограничных пунктов на ближайшую крупную станцию, создав тем самым соответствующую «зону» в соответствии со статьей 4 СЛКП. Поездам должно быть разрешено курсировать в пределах этой зоны при наличии страхового покрытия и разрешений, выданных государством их отправления;

g) провести, совместно с управляющими инфраструктурой, модернизацию сети важнейших линий международных комбинированных перевозок в соответствии с приложением III к СЛКП.

38. Рекомендации для управляющих инфраструктурой и операторов объектов:

a) разработать и опубликовать планы действий в чрезвычайных ситуациях;

b) наладить необходимый подход к МУЧС;

c) регулярно проводить имитационное моделирование чрезвычайных ситуаций в основных коридорах, дающее возможность проиграть и проанализировать различные сценарии чрезвычайных ситуаций. Это позволяет оценить способность железнодорожной системы преодолеть кризисную ситуацию и выяснить, перевозки какого типа и объема должны быть перераспределены в пользу автомобильного или внутреннего водного транспорта. Имитационное моделирование дает возможность повысить степень готовности к сбоям в движении, ускоряет и облегчает координацию действий в случае фактического нарушения графика движения.

https://uic.org/IMG/pdf/railway_undertaking_s_handbook_for_international_contingency_management_1.0.pdf.

¹⁹ См. статью 14 Директивы 2012/34/EU о едином европейском железнодорожном пространстве.

39. Рекомендации для железнодорожных предприятий:

a) предусмотреть задействование в помощь машинистам — для получения информации о маршруте и обеспечения голосовой связи на нужном языке — проводников;

b) классифицировать железнодорожные перевозки с целью запроса пропускной способности линий и объектов сервисного обслуживания исходя из указаний управляющих инфраструктурой и с учетом потребностей грузоотправителей;

c) заключить договоры с другими железнодорожными предприятиями для объединения ресурсов в случае чрезвычайной ситуации;

d) принимать участие в имитационном моделировании для апробирования и оптимизации планов действий в чрезвычайных ситуациях. Железнодорожным предприятиям надлежит определиться, какие данные они будут предоставлять управляющему инфраструктурой. Железнодорожные предприятия должны использовать результаты моделирования для достижения и обновления договоренностей об объединении.

C. Международное управление в чрезвычайных ситуациях для обеспечения устойчивости систем автомобильного транспорта

40. Хотя в условиях чрезвычайных ситуаций автомобильный транспорт — по сравнению с железнодорожным — характеризуется большей гибкостью, по крайней мере в плане возможностей изменения маршрута и перенаправления грузопотоков, и в этом секторе задействовано меньше регулирующих и надзорных органов, к функционированию автотранспортных систем причастны гораздо более многочисленные кадровые силы и целый ряд операторов частного сектора. Поэтому с точки зрения экономических и финансовых последствий он весьма уязвим перед лицом международных чрезвычайных ситуаций. Учитывая же, что многие неотложные поставки, включая лекарственные препараты или полуфабрикаты для производства «точно в срок», осуществляются в основном автомобильным транспортом, сохранение работоспособности этого сектора во время кризиса приобретает еще более важное значение.

1. Особенности чрезвычайных ситуаций в автотранспортном секторе — крупные происшествия и их последствия

41. Вызванное ливневым дождем обрушение моста Моранди в Генуе, Италия, в августе 2018 года пагубно сказалось на эффективности транспортных операций по крупному Рейнско-Альпийскому коридору базовой сети, проходящему через регион, который считается самым густонаселенным и экономически сильным в Европе и включает такие крупные экономические центры Европейского союза, как Брюссель и Антверпен в Бельгии, регион Рандстад в Нидерландах, немецкие регионы Рейн-Рур и Рейн-Неккар, Базельский и Цюрихский регионы в Швейцарии и регионы Милана и Генуи в северной Италии. Ежегодно по этому коридору перевозится свыше 1 млрд тонн грузов, что составляет 19 % от совокупного ВВП Европейского союза²⁰. Хотя экономические и финансовые последствия аварии на мосту в Генуе не идут ни в какое сопоставление с последствиями описанного выше происшествия в Раштатте, все же непосредственно после этого инцидента грузоперевозки в порту Генуи сократились на 35 % по сравнению с уровнем 2017 года²¹. Помимо того, что было прервано движение по основным автомагистралям, часть конструкции моста упала на сортировочную станцию «Польчевера», парализовав железнодорожное движение из порта Генуи и в

²⁰ Источник (материал адаптирован): CEF Support to Rhine Alpine Corridor (ЕК, май 2020 года), URL: https://ec.europa.eu/inea/sites/default/files/cefpub/cef_transport_2020-corridor-f-rhine-alpine_metadata.pdf.

²¹ Источник (материал адаптирован/воспроизведен): “Genoa railway line reopens after collapse Morandi bridge” (Rail Freight, октябрь 2018 года), URL: www.railfreight.com/railfreight/2018/10/03/genoa-railway-lines-reopen-after-collapse-morandi-bridge/.

порт, пока не были расчищены обломки и восстановлена поврежденная инфраструктура.

42. Хотя количество регулирующих органов, причастных к планированию на случай чрезвычайных ситуаций в автотранспортном секторе, является не столь значительным как, например, в железнодорожном, не меньшую значимость и актуальность имеют следующие шаги:

а) определение соответствующими руководителями коридоров и управляющими инфраструктурой потенциальных автомобильных маршрутов объезда, включая технические требования по количеству полос на этих объездных маршрутах и находящихся вдоль них погранпереходов;

б) в порядке обеспечения жизнеспособности транспортных операторов и защиты их от уплаты повышенных сборов и тарифов планы действий в чрезвычайных ситуациях должны подкрепляться и другими правилами. Это диктует необходимость в правилах, не допускающих взимания за пользование объездными маршрутами более высокой платы по сравнению с регулярным маршрутом, а также в установлении предъявляемых к управляющим инфраструктурой требований по восстановлению нормальных условий без неоправданных задержек.

2. Уязвимость сектора автомобильного транспорта перед лицом инфекционных заболеваний

43. В качестве первоначальных мер реагирования на вспышку пандемии COVID-19 правительства многих стран закрыли свои сухопутные границы для любого движения, не связанного с крайней необходимостью. В результате этих мер десятки тысяч грузовиков скапливались на границах стран, причем не только в регионе ЕЭК, но и по всему миру, что существенно повлияло на доставку товаров первой необходимости, таких как продукты питания, лекарства, медицинские товары и горючее, особенно в наиболее уязвимые в экономическом отношении страны, которые для удовлетворения своих основных потребностей зачастую в значительной степени зависят от импорта. Довольно быстро стало ясно, что закрытие пунктов пересечения границ для автомобильных грузоперевозок между странами сопряжено со значительным сопутствующим ущербом и едва ли способствует сдерживанию вспышки или распространения эпидемии/пандемии. Разнящиеся и часто меняющиеся требования к тестированию, медицинскому освидетельствованию и вакцинации, непредвиденное время ожидания на границах или вынужденное изменение маршрута порождают ситуацию, когда водители не могут произвести погрузку/разгрузку вообще либо в предусмотренные графиком часы в одном или нескольких пунктах своего рейса²². Это усугубляет и без того сложные условия их работы, создавая ситуации, при которых они лишены возможности соблюдать правила, касающиеся продолжительности управления транспортным средством и периодов отдыха. Свободный товароборот имеет решающее значение для обеспечения доступности товаров. Это в первую очередь касается товаров первой необходимости, таких как продукты питания, включая скот, жизненно важное медицинское оборудование и средства защиты, а также предметов снабжения, которые обычно перевозятся автомобильным транспортом²³.

44. Поэтому государствам-членам надлежит рассмотреть возможность осуществления приложения 8 к Конвенции о согласовании, что и в обычных условиях — не говоря уже о чрезвычайных ситуациях — имеет огромную значимость.

²² См. МСАТ (2021 год), сообщение МСАТ, URL: www.iru.org/news-resources/newsroom/major-transport-organisations-warn-governments-knee-jerk-reaction-omicron-variant-puts-supply-chains-greater-risk.

²³ См. ЕК (2020 год), "Communication on the implementation of the Green Lanes under the Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services", URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/transportation-during-pandemic_en.

Речь идет о положениях, охватывающих следующие аспекты пересечения границ в автомобильном сообщении:

- облегчение процедур выдачи виз профессиональным водителям (статья 2);
- реализация практических мер по ускорению процедур пересечения границ для грузов, особенно срочных, таких как живые животные и скоропортящиеся грузы (статья 3);
- наличие согласованных технических положений, касающихся ускоренного контроля дорожных транспортных средств (технических осмотров) и оборудования, используемого для перевозки грузов при регулируемой температуре;
- внедрение стандартизованных операций и процедур взвешивания с целью избежать, насколько это возможно, повторных процедур взвешивания в пунктах пересечения границ;
- предъявление минимальных требований к инфраструктуре для обеспечения эффективной работы пунктов пересечения границ.

3. Усилия по цифровизации автотранспортных документов в целях противодействия чрезвычайным ситуациям

45. В случае пандемии использование бумажных транспортных документов повышает риск заражения, причем не только когда бумаги переходят из рук в руки, но и когда водитель, физически присутствующий на месте, вынужден сообщать определенные данные, поскольку они недоступны в электронном виде. Кроме того, пандемия, в силу описанных выше обстоятельств, диктует необходимость в более гибком подходе к маршрутизации перевозок, приемке и доставке грузов на основе данных в режиме реального времени. В этом отношении предпринимаемые ЕЭК усилия, направленные на разработку электронных документов, что приводит к резкому сокращению физического документооборота и позволяет диспетчерам и грузоотправителям получать в режиме реального времени информацию о статусе, происхождении и характере груза, оказались весьма действенным инструментом смягчения последствий. Именно поэтому, а также по соображениям ряда других преимуществ, извлекаемых органами власти и соответствующими отраслями (включая экономию времени и средств), ЕЭК осуществляет административное управление электронными таможенными документами и электронными договорами перевозки на базе накладных eTIR и eCMR. МУЧС для сектора автомобильного транспорта должно опираться на эту динамику и ориентироваться на ускоренный переход от бумажных к цифровым транспортным документам.

D. Рекомендации по принципам международного управления в чрезвычайных ситуациях в секторе автомобильного транспорта

а) Ввести юридические обязательства, касающиеся международного планирования действий в чрезвычайных ситуациях в секторе автомобильного транспорта, или предусмотреть конкретные стимулы в этой области, если таковые отсутствуют. Такие меры могут включать определение соответствующими руководителями коридоров и/или управляющими дорожной инфраструктурой потенциальных объездных маршрутов, отвечающих предъявляемым требованиям в плане как технических параметров (например, количество проезжих частей/полос движения, расчетная скорость, минимальный подмостовой габарит, максимальная нагрузка на ось, взимаемая плата за проезд и т. д.), так и грузооборота пунктов пересечения границы вдоль этих маршрутов. Необходимо также определиться с возможностями временного переключения — в зависимости от объемов и типа грузов — с автомобильного на железнодорожный или внутренний водный транспорт. В порядке обеспечения жизнеспособности транспортных операторов и защиты их от уплаты повышенных сборов и тарифов за пользование этими объездными маршрутами

либо временное переключение на другой вид транспорта планы действий в чрезвычайных ситуациях должны подкрепляться и другими правилами.

b) Странам надлежит укреплять сотрудничество и расширять обмен информацией о положении дел на автомобильных пунктах пересечения границ. Как правило, сопредельные государства имеют большое количество общих автомобильных погранпереходов, однако значительные объемы движения обычно приходится на ограниченное число этих пунктов. Поэтому в рамках МУЧС акцент должен делаться на содействии функционированию наиболее важных пунктов пересечения границы с каждым соседним государством. Поскольку в СМА очерчены контуры сети в составе автомагистралей и основных пунктов пересечения границы, охватывающей все государства-члены в общеевропейском регионе, то данное Соглашение может быть положено в основу при установлении степени приоритетности погранпереходов в контексте МУЧС. По аналогии с инициативой Европейского союза «Зеленые полосы» можно ввести целевые показатели в отношении максимального времени пересечения границы с учетом всех возможных проверок и процедур, предусмотренных для грузовиков²⁴.

c) Если во время международных чрезвычайных ситуаций основные погранпереходы оказываются перегруженными, то вблизи от основных следует открывать дополнительные пункты пересечения границы, нацеленные исключительно на обработку грузов. Пересечение границ по «зеленым полосам» должно быть открыто для всех грузовых транспортных средств, включая транспортные средства малой и большой грузоподъемности. Надлежит определить и согласовать на двусторонней основе либо на региональном уровне транзитные коридоры.

d) В отношении всех грузовых транспортных средств и их водителей должен применяться недискриминационный подход, независимо от страны происхождения, назначения или регистрации транспортного средства либо гражданства водителя. Страны не должны проводить различия между транспортными средствами, перевозящими грузы для использования на их территории, и автомобилями, которые просто следуют транзитом.

e) Что касается пересечения границ по «зеленым полосам», то здесь формальности должны быть сведены к минимуму, а процедуры — ограничены сугубо необходимыми. На границе от водителей грузовиков не должно требоваться предъявления никаких иных документов, кроме удостоверения личности и водительского удостоверения, а также, при необходимости, письма стандартного образца от работодателя. Представление/предъявление электронных документов должно считаться достаточным.

f) Проведение медосмотра допускается — в зависимости от имеющейся инфраструктуры — до или после пересечения границы. Странам надлежит действовать в тесной координации, с тем чтобы медицинские осмотры проводились только по одну сторону границы во избежание дублирования процедур и недопущения простоев. Проверки и медосмотры должны проводиться с таким расчетом, чтобы свести к минимуму задержки, а водители не были вынуждены оставлять свои транспортные средства.

g) Кроме того, во время международных чрезвычайных ситуаций или в периоды пандемий страны должны:

- обеспечить работникам транспорта на основных транспортных маршрутах надлежащие санитарно-бытовые удобства и поставки продовольствия/питание, а в случае непредвиденных обстоятельств — предусмотреть возможность

²⁴ Источник: (ЕК, март 2020 года) «Руководящие принципы осуществления мер пограничного контроля в целях охраны здоровья и обеспечения доступности товаров и основных услуг», URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29>.

приостановления запрета на отдых/ночевку водителей и сопровождающих в кабинах транспортных средств²⁵;

- способствовать использованию уже существующих цифровых инструментов, включая eTIR и e-CMR, о которых говорилось выше, повышая тем самым эффективность транспортных операций и снижая риск заражения²⁶;
- временно приостановить действие всех связанных с грузовыми перевозками ограничений по вождению (запреты на движение в выходные дни и ночное время, запреты, касающиеся отдельных секторов, и т. д.);
- принять меры целевой финансовой поддержки, позволяющие автомобильному транспорту внести достойную лепту в преодоление последствий пандемии/международной чрезвычайной ситуации.

h) Наличие признаваемых на взаимной основе и защищенных от подделки сертификатов о вакцинации или свидетельств о состоянии здоровья позволяет ускорить проверку в пунктах пересечения границы, на дорогах и на погрузочной площадке. Обладатели действительного цифрового свидетельства о состоянии здоровья в принципе должны освобождаться от тестирования и на подвергаться карантину во время рейсов.

i) Отменить правила, согласно которым на некоторых границах в отношении водителей грузовиков все еще действуют определенные ограничения, что приводит к необходимости смены прицепов или перевалки груза и едва ли способствует борьбе с пандемией или преодолению международной чрезвычайной ситуации, ибо увеличивает — а не уменьшает — физический контакт между людьми и замедляет операции²⁷.

j) Во время пандемии COVID-19 правительствами разных стран были приняты меры, направленные на решение проблем, связанных с возобновлением или продлением срока действия свидетельств, лицензий и разрешений либо выполнением других шагов, необходимых для сохранения их действительности, а также направленные на обеспечение как правовой определенности, так и надлежащего функционирования соответствующих правовых актов. Подобные меры должны найти отражение в чрезвычайных протоколах, могущих стать составной частью комплексной системы управления чрезвычайными ситуациями для сектора автотранспорта.

Е. Международное управление в чрезвычайных ситуациях для обеспечения устойчивости систем внутреннего водного транспорта (ВВТ)

46. Вспышка COVID-19 привела к серьезным экономическим последствиям, включая резкое сокращение объемов грузов, перевозившихся внутренним водным транспортом в период с марта по июнь 2020 года. В наибольшей степени затронутыми оказались пассажирские перевозки и перемещения экипажей судов, включая замену членов экипажа. Продление судовых свидетельств и удостоверений членов экипажа было существенно затруднено.

47. На важнейших европейских внутренних водных путях международного значения порты и терминалы продолжали функционировать в течение всего периода пандемии, хотя им и пришлось скорректировать методы своей работы в порядке ограничения контактов между людьми во время проведения контроля и перегрузочных операций. Из-за сбоев в цепочках поставок некоторые порты и внутренние терминалы

²⁵ Источник: (ЕК, 2020 год) “Commission Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak”, URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

²⁶ Источник: (ЕК, октябрь 2020 года) “European Commission Communication on upgrading the Green Lanes”, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0685>.

²⁷ Источник: (МКАТ, 2021 год), URL: www.iru.org/resources/iru-library/covid-19-impacts-road-transport-industry-executive-summary-update-june-2021.

столкнулись с проблемой скопления порожних контейнеров, что привело к перегруженности площадок для хранения и нарушению текущих операций.

48. Последствия вспышки COVID-19 для внутреннего водного транспорта стали предметом обсуждения SC.3 на ее шестьдесят четвертой сессии в октябре 2020 года²⁸.

49. В числе важнейших вопросов были упомянуты следующие²⁹:

- приостановка пассажирских перевозок и речных круизов;
- сокращение объема грузов, перевозимых по внутренним водным путям;
- воздействие на грузовые операции в портах и эксплуатация мостов и шлюзов;
- действительность судовых документов, свидетельств и других документов, относящихся к экипажу. Замена членов экипажа на борту судов.

50. Принятые государствами-членами и речными комиссиями адаптационные меры включали в себя:

- временные меры по продлению и возобновлению сроков действия судовых удостоверений и удостоверений членов экипажей;
- специальные процедуры, облегчающие замену членов экипажей в иностранных портах, включая специальные свидетельства для экипажей судов, осуществляющих международные рейсы;
- присоединение к многосторонним соглашениям ЕЭК с целью компенсации отмены курсов переподготовки для консультантов и экспертов по вопросам безопасности в рамках Европейского соглашения о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям (ВОПОГ);
- процедуры срочного ремонта судов;
- индивидуальные меры защиты для экипажей и других работников, занятых в данном секторе, и срочные меры в случае инфицирования членов экипажа.

Г. Рекомендации по международному управлению в чрезвычайных ситуациях на внутренних водных путях

51. Ввиду и на основании исключительных мер, принятых государствами-членами и речными комиссиями во время вспышки COVID-19, в качестве возможных элементов плана действий в чрезвычайных ситуациях на внутренних водных путях были рекомендованы следующие:

а) обеспечение безопасного и гибкого функционирования в круглосуточном режиме всех объектов инфраструктуры ВВП для нормальной эксплуатации судов, бесперебойной работы речных информационных служб (РИС), а также исключения лишнего времени ожидания;

б) специальные меры безопасности и охраны здоровья для персонала водных путей и экипажей судов внутреннего плавания;

в) временные меры по продлению срока действия и возобновлению удостоверений членов экипажа, свидетельств о владении специальными знаниями, свидетельств о допуске и временных свидетельств о допуске в соответствии с ВОПОГ, служебных книжек, судовых журналов и судовых документов;

г) в случае судоводителей старше определенного возраста, срок прохождения которыми медицинского освидетельствования в обычных условиях считался бы истекшим, этот срок подлежит соответствующему продлению;

²⁸ ECE/TRANS/SC.3/213, п. 14.

²⁹ ECE/TRANS/SC.3/WP.3/114, пп. 9 и 10.

e) содействие мобильности членов экипажей, с тем чтобы они могли добираться напрямую от своего места жительства до порта посадки и от порта высадки до места жительства, и специальные процедуры по замене членов экипажей;

f) специальные процедуры, облегчающие замену членов экипажей в иностранных портах, включая специальные свидетельства для экипажей судов, осуществляющих международные рейсы;

g) специальные меры в ходе погрузочно-разгрузочных операций, операций по пополнению запасов топлива, воды и продовольствия и срочному ремонту судов;

h) принятие операторами терминалов и портов специальных мер для защиты их работников и обеспечения бесперебойного функционирования терминалов. По возможности следует поддерживать автоматизацию работы и обмен не бумажными документами, а электронными данными;

i) гибкость таможенных процедур и других формальностей в плане, например, перенесения крайних сроков с целью облегчения — когда это возможно и необходимо — оборота грузов в портах³⁰;

j) обеспечение возможности для членов экипажей судов ВВП продолжать работать в соответствующем качестве до окончания действия исключительных ограничений, связанных с пандемией/чрезвычайной ситуацией, включая продление трудовых договоров, если смена экипажа невозможна. На случай неспособности некоторых членов экипажа проходить периодические медицинские освидетельствования рекомендуется предусмотреть прагматические решения, позволяющие им заступать на службу или продолжать нести ее в порядке исключения, если такая возможность предусмотрена национальным законодательством³¹.

³⁰ См. приложение I к документу ECE/TRANS/SC.3/WP.3/2022/7 (unece.org).

³¹ См. регламент 2020/698 (ЕС, 25 мая 2020 года), устанавливающий конкретные и временные меры в связи со вспышкой COVID-19, касающиеся возобновления или продления срока действия некоторых удостоверений, лицензий и разрешений, а также отсрочки некоторых периодических проверок и периодической подготовки в определенных областях транспортного законодательства, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0698&from=EN>.