



Европейская экономическая комиссия**Комитет по внутреннему транспорту****Рабочая группа по таможенным вопросам,
связанным с транспортом****137-я сессия**

Женева, 10–13 июня 2014 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

Круг ведения и правила процедуры Рабочей группы**Статус договаривающихся сторон, не являющихся
членами ЕЭК, в рабочих группах КВТ****Записка секретариата****I. Мандат**

1. В 2013 году Монголия представила запрос на членство в Комитете по внутреннему транспорту (КВТ). Этот запрос основан, среди прочего, на руководящих принципах (ECE/EX/1), утвержденных Исполнительным комитетом (Исполкомом) на его четвертой сессии в июле 2006 года, касающихся статуса и прав договаривающихся сторон, не являющихся членами ЕЭК ООН¹. Различные страны, не являющиеся членами ЕЭК ООН, выражали заинтересованность в получении статуса полноправных членов рабочих групп, занимающихся правовыми документами, договаривающимися сторонами которых они являются.

2. Совещание председателей вспомогательных органов Комитета по внутреннему транспорту, состоявшееся в ходе семьдесят шестой сессии Комитета, было посвящено обсуждению вопроса об участии стран, не являющихся членами ЕЭК ООН, но входящих в число договаривающихся сторон конвенций и соглашений ЕЭК ООН по вопросам транспорта, в деятельности рабочих групп и других межправительственных органов ЕЭК ООН. Комитет, в частности, решил поручить секретариату передать соответствующие вопросы на обсуждение ра-

¹ Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций.



бочим группам, а также собрать и обобщить информацию об их мнениях и текущей практике для рассмотрения КВТ на его семьдесят седьмой сессии.

3. В соответствии с этим поручением секретариат подготовил настоящий документ, содержащий справочную информацию и отражающий мнения, изложенные до настоящего момента в рамках КВТ и Рабочей группы по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30), в увязке с теми вопросами, которые в настоящее время обсуждаются в WP.30.

II. Справочная информация

4. К ведению ЕЭК ООН относятся 58 правовых документов в области транспорта (далее именуемых просто транспортными соглашениями), 49 из которых являются действующими. Государства, не входящие в ЕЭК, являются договаривающимися сторонами 29 транспортных соглашений, а это означает, что около 60% транспортных соглашений Организации Объединенных Наций, обслуживаемых ЕЭК ООН и действующих на настоящий момент, имеют географический охват, выходящий за рамки территории, относящейся к ведению ЕЭК ООН. Некоторые из этих соглашений предусматривают договорные органы (административные комитеты), которые обслуживаются ЕЭК ООН, а также предоставление полных прав, включая право голоса, всем договаривающимся сторонам независимо от того, являются ли они членами ЕЭК ООН.

5. В соответствии с различными транспортными соглашениями, которые обслуживаются ЕЭК ООН, было учреждено 14 административных комитетов. Другими словами, 14 из 58 правовых документов предусматривают наличие административного комитета. Однако даже в таких случаях значительный объем подготовительной деятельности осуществляется соответствующей рабочей группой. При отсутствии в правовом документе положений, предусматривающих учреждение административного комитета, функции подготовки поправок выполняет рабочая группа КВТ, занимающаяся данной тематикой. В таких случаях могут возникать вопросы, связанные с процессом принятия решений и с официальным правом участия в деятельности рабочей группы.

6. Поскольку не всеми соглашениями предусматривается учреждение административных комитетов и поскольку даже в том случае, если такие комитеты существуют и регулярно проводят совещания, значительный объем работы осуществляется в рамках рабочих групп, договаривающиеся стороны, не являющиеся членами ЕЭК ООН, но активно участвующие в обновлении и изменении соглашений, выражают обеспокоенность в отношении статуса их участия в деятельности рабочих групп и КВТ в целом. На практике страны, не являющиеся членами ЕЭК ООН, участвуют в функционировании рабочих групп ЕЭК ООН и их вспомогательных органов следующим образом:

а) Полноправные члены: государства, не являющиеся членами ЕЭК ООН, могут участвовать в деятельности некоторых рабочих групп в качестве полноправных участников при условии согласия со стороны головного секторального комитета (т.е. КВТ).

б) Наблюдатели: страны, не являющиеся членами ЕЭК ООН, участвуют в деятельности рабочих групп в качестве наблюдателей (т.е. на консультативных началах) при рассмотрении любого вопроса, представляющего для них особый интерес, в соответствии с пунктом 11 Положения о круге ведения ЕЭК ООН.

с) Квазинаблюдатели: страны, не являющиеся членами ЕЭК ООН, участвуют в качестве наблюдателей в деятельности соответствующих рабочих групп при рассмотрении любого вопроса, представляющего для них особый интерес, и в качестве полноправных членов в ходе обсуждения тех правовых инструментов, договариваемых сторонами которых они являются.

7. В рамках первого обзора реформы ЕЭК, проведенной в декабре 2005 года, Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) просила секторальные комитеты и их вспомогательные органы пересмотреть свои положения о круге ведения и программы работы, которые должны быть подготовлены в соответствии с новым форматом. В этом контексте WP.30 приступила к утверждению пересмотренного круга ведения (КВ) и правил процедуры (ПП). В ходе этого процесса делегация Ирана (Исламской Республики) высказала мнение о том, что в силу глобального характера некоторых конвенций, относящихся к ведению WP.30, договариваемых сторонам, которые не являются государствами – членами ЕЭК ООН, следует предоставить возможность для полноправного участия в деятельности Рабочей группы, а не в консультативном качестве, как это предусмотрено Правилами процедуры ЕЭК ООН. Кроме того, иранская делегация представила предложения об изменении проекта КВ в целях проведения различия между компетенцией Рабочей группы и компетенцией различных административных комитетов, упомянутых в пункте 1 n) предлагаемого КВ. На протяжении нескольких сессий вопросы, затронутые Ираном (Исламской Республикой), не решаются и Рабочая группа не может принять компромиссного решения.

III. Круг ведения и правила процедуры Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций

8. В КВ и ПП Комиссии содержатся положения, касающиеся рассматриваемого вопроса. В пункте 11 КВ Комиссии указано следующее:

"Комиссия приглашает любого члена Организации Объединенных Наций, не являющегося членом Комиссии, участвовать в качестве государства с консультативным статусом в рассмотрении Комиссией любого вопроса, представляющего особый интерес для него".

9. Это право может быть расширено и применено также к вспомогательным органам. Вместе с тем в приведенном выше положении содержится прямое указание на исключительно консультативный статус и на рассмотрение только тех вопросов, которые представляют особый интерес для страны. Об общем участии ничего не сказано. Подобная ссылка сделана в пункте 8 КВ, где говорится, что "европейские государства, не являющиеся членами Организации Объединенных Наций", могут быть допущены в качестве государств с консультативным статусом и – с согласия Комиссии – могут получить право голоса. Представляется, что данный пункт уже устарел. Следовательно, соответствующее указание содержится только в пункте 11 КВ ЕЭК ООН.

10. На практике под консультативным статусом подразумевается, что вышеупомянутые государства, не являющиеся членами ЕЭК ООН, могут обращать внимание на вопросы, представляющие для них интерес, и выражать свою точку зрения; они могут участвовать в обсуждениях и в духе сотрудничества их мнение принимается во внимание полноправными членами. И хотя в момент принятия решения голосуют либо достигают консенсуса только государства,

являющиеся членами ЕЭК ООН, в процессе принятия решения надлежащим образом учитывается также мнение государств, не входящих в ЕЭК ООН.

11. Кроме того, в главе VI Правил процедуры ЕЭК ООН, посвященной вспомогательным органам, содержатся следующие указания, связанные с рассматриваемым вопросом:

- Правило 18 (последнее предложение) предусматривает, что "вспомогательным органам может быть предоставлена такая самостоятельность, какая окажется необходимой для эффективного выполнения ими возложенных на них технических обязанностей".
- Правило 20 гласит, что "вспомогательные органы принимают свои собственные правила процедуры, если Комиссия не вынесет иного решения".

12. Есть основания считать, что Комиссия в своих ПП допускает определенную степень функциональной самостоятельности своих вспомогательных органов. На первый взгляд такая самостоятельность предоставляется лишь в контексте ПП. Возможности для сколь-либо ощутимых отклонений от положений КВ Комиссии, в котором обозначены цели и задачи Комиссии и, следовательно, ее вспомогательных органов в рамках определенного географического охвата, по всей видимости, отсутствуют.

A. Процесс принятия новых членов в Европейскую экономическую комиссию Организации Объединенных Наций и/или в ее вспомогательные органы

13. Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) – это один из основных органов Организации Объединенных Наций, учрежденный в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций², а также вышестоящий орган по отношению ко всем региональным комиссиям Организации Объединенных Наций, включая ЕЭК ООН, а также к другим органам Организации Объединенных Наций, занимающимся социально-экономическими вопросами. В этой связи на основании Правил процедуры ЭКОСОС любой стране, изъявляющей желание вступить в ЕЭК ООН в качестве полноправного члена, следует направить соответствующий запрос на рассмотрение ЭКОСОС. В частности, в Правилах процедуры ЭКОСОС указано следующее:

- Правило 24: Совет может создавать и определять состав и срок полномочий региональных комиссий.
- Правило 25: Если Совет не примет иного решения, члены любого органа ограниченного состава, за исключением вспомогательных органов региональных комиссий, избираются Советом".

14. ЭКОСОС является единственным органом, который может вносить поправки в КВ ЕЭК ООН и принимать решения относительно того, какие страны могут стать ее членами. Любая страна, которая по решению ЭКОСОС становится членом ЕЭК ООН, автоматически наделяется всеми правами и обязанностями полноправного члена на всех уровнях. Согласно информации, полученной в ходе консультаций с Управлением по правовым вопросам Организации Объединенных Наций, суть изъятия, содержащегося в правиле 25, заключается в том, что региональные комиссии в отличие от всех иных органов ЭКОСОС

² См. Устав Организации Объединенных Наций, глава X.

могут учреждать свои собственные вспомогательные органы и не должны запрашивать разрешение на это у ЭКОСОС. Возможность использования такого права предоставлена при том понимании, что, региональные комиссии действуют в рамках своего мандата, изложенного в их КВ.

15. Что касается возможности принятия новых членов, то, как представляется, страны, не являющиеся членами ЕЭК ООН, должны доказать наличие законных экономических интересов и деятельности в соответствующем регионе. Однако пример Соединенных Штатов Америки и Канады свидетельствуют о том, что географическая близость, по всей видимости, не служит одним из обязательных требований. В качестве примера процедуры принятия в члены можно сослаться на случай с Израилем, когда была одобрена резолюция 1991/72, текст которой воспроизводится ниже:

"26 июля 1991 года

Тридцать второе пленарное совещание

Членство Израиля в Европейской экономической комиссии

Экономический и Социальный Совет,

учитывая широкий диапазон экономических отношений, которые существуют между Израилем и государствами – членами Европейской экономической комиссии,

учитывая также, что Израиль выразил свою готовность сделать вклад в работу Комиссии, взяв на себя обязанности, присущие статусу полноправного члена,

учитывая далее, что на своей сорок шестой сессии Комиссия приняла к сведению повторное заявление Израиля на имя Совета в отношении временного принятия в члены Комиссии и ожидает решения Совета о принятии Израиля в соответствии с его заявлением,

постановляет внести поправку в пункт 7 положения о круге ведения Европейской экономической комиссии, добавив Израиль в список членов Комиссии в соответствии с его просьбой, содержащейся в письме Постоянного представителя Израиля при Организации Объединенных Наций от 16 апреля 1991 года на имя Председателя Экономического и Социального Совета о временном принятии в члены Комиссии".

В. Руководящие принципы и инструкции Исполкома

16. Документ Исполкома ЕСЕ/ЕХ/1 от 9 октября 2006 года содержит руководящие принципы создания и функционирования рабочих групп в рамках ЕЭК ООН. Данный документ дополняет КВ и ПП ЕЭК ООН, причем в пункте 2 содержится следующая конкретная ссылка на государства, не являющиеся членами ЕЭК ООН:

"Рабочие группы открыты для участия всех государств – членов ЕЭК ООН. Государства-члены, не являющиеся членами ЕЭК ООН, могут участвовать в качестве наблюдателей или, если создавший группу секторальный комитет примет соответствующее решение, в качестве полноправных членов. Кроме того, в качестве наблюдателей могут также приглашаться соответствующие международные и неправительственные организации (НПО) в соответствии с правилами и практикой Организации Объединенных Наций в этой области".

17. В соответствии с этими руководящими принципами страны, не являющиеся членами ЕЭК ООН, однозначно имеют право получать статус полноправных членом в рамках рабочих групп. Вместе с тем этот статус должен быть одобрен соответствующим секторальным комитетом (в данном случае Комитетом по внутреннему транспорту). Кроме того, есть все основания считать, что ПП рабочих групп также следует соответствующим образом изменять для обеспечения возможности такого участия.

18. Если рабочие группы ЕЭК ООН могут избирать страны, не являющиеся членами ЕЭК ООН, своими полноправными членами, то можно предположить, что такое полноправное членство предоставляется в рамках мандата только соответствующей рабочей группы. Эти страны не будут иметь соответствующего статуса в Секторальном комитете (в КВТ), в других рабочих группах или в Комиссии.

19. В конкретном случае WP.30 и – в такой же степени – в случае всех рабочих групп при обсуждении международных соглашений, в контексте которых не учреждено административных комитетов, участвовать в принятии решений о внесении в эти соглашения поправок могут только договаривающиеся стороны этих соглашений. Это касается как стран, являющихся членами ЕЭК ООН, так и стран, не являющихся ее членами. Проще говоря, государства – члены ЕЭК ООН и любые другие участвующие в работе государства не могут вмешиваться в процесс принятия решений, касающихся соглашений, сторонами которых они не являются, независимо от того, входят ли они в состав рабочей группы. При отсутствии Административного комитета соответствующие вопросы обсуждаются на форуме, обеспечиваемом рабочей группой.

С. Итоговый документ обзора реформы

20. По итогам обзора реформы ЕЭК 2005 года ЕЭК ООН одобрила процесс согласования процедур и методов и поручила Исполкому обеспечить применение всеми вспомогательными органами и секретариатом Руководящих принципов ЕЭК, касающихся процедур и практики, которые изложены в приложении III к документу E/ECE/1468³ от 2013 года. В статье 2 этих Руководящих принципов предусмотрено следующее:

"Все секторальные комитеты и другие вспомогательные органы могут принимать свои собственные правила процедуры на основе Правил процедуры ЕЭК и, когда это применимо, Правил процедуры ЭКОСОС с учетом настоящих руководящих принципов. Если такие правила не были приняты, следует исходить из того, что работа регулируется Правилами процедуры Комиссии и, когда применимо, Правилами процедуры ЭКОСОС с учетом настоящих руководящих принципов *mutatis mutandis*".

IV. Дальнейшее рассмотрение в рамках Рабочей группы

21. Между КВ и ПП ЕЭК ООН и руководящими принципами Исполкома, по всей видимости, существуют расхождения. В соответствии с КВ ЕЭК ООН странам, не являющимся членами ЕЭК ООН, Комиссия может предоставить только консультативный статус для обеспечения их участия в работе Комиссии и ее вспомогательных органов и исключительно в рамках тех вопросов, которые

³ www.unece.org/fileadmin/DAM/commission/2013/E_ECE_1468-EN.pdf.

затрагивают эти страны. Руководящие же принципы Исполкома позволяют странам, не являющимся членами ЕЭК ООН, участвовать в деятельности рабочих групп в качестве полноправных членов независимо от их статуса в самой Комиссии. Как исполнительный орган Комиссии Исполком имеет право принимать решения, касающиеся руководящих принципов работы вспомогательных органов Комиссии, на основе рекомендаций Комиссии и с ее согласия. Кроме того, несмотря на предполагаемое несоответствие между КВ ЕЭК ООН и руководящими принципами Исполкома, Управление по правовым вопросам в Нью-Йорке разъяснило, что эти руководящие принципы отражают установившуюся практику и что, следовательно, страны, не являющиеся членами ЕЭК ООН, могут становиться полноправными членами рабочих групп.

22. Рабочей группе предлагается изучить вышеизложенную информацию и выразить свою точку зрения, которая будет рассмотрена Комитетом по внутреннему транспорту на его следующей сессии, а также учитывать изложенные в ходе этой дискуссии аспекты при принятии решения об изменении и/или утверждении своего пересмотренного КВ и своих пересмотренных правил процедуры.
