



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Рабочая группа по железнодорожному транспорту

Группа экспертов по единому железнодорожному праву

Десятая сессия

Женева, 11–13 февраля 2015 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

Определение соответствующей системы управления

для единого железнодорожного права с использованием опыта

международных организаций в области железнодорожного транспорта

Определение соответствующей системы управления для единого железнодорожного права*

Записка секретариата

I. Мандат

1. В соответствии со стратегией, обозначенной в Совместной декларации, подписанной в ходе совещания министров на семьдесят пятой сессии Комитета по внутреннему транспорту, соответствующую систему управления единым железнодорожным правом следует определить на основе опыта международных организаций в области железнодорожного транспорта (Межправительственной организации по международным железнодорожным перевозкам (ОТИФ), Организации сотрудничества железных дорог (ОСЖД) и других), а также международных организаций, относящихся к другим видам транспорта (ECE/TRANS/2013/2, пункт 2 d)).

2. На своей шестой и седьмой сессиях, Группа экспертов обсудила основанное на документах, подготовленных секретариатом, резюме систем управления существующих международных модальных систем и соглашений (ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2013/12), а также обзор управления так называемыми “Женевскими Правилами” (Неофициальный документ SC.2/GEURL № 3 (2014)).

* Настоящий документ публикуется без официального редактирования.

3. Напоминается, что в соответствии с Совместной декларацией обсуждение соответствующей системы управления следует проводить после достижения экспертами консенсуса в отношении основных (субстантивных) положений и механизмов единого международного режима для международных грузовых железнодорожных перевозок.

II. Депозитарии нового режима железнодорожных перевозок

4. Основанный на Венском соглашении по международному договорному праву от 23 мая 1969г., депозитарий договора может быть назначен участвовавшими в переговорах государствами или в самом договоре или каким-либо иным порядком. Депозитарием может быть одно или несколько государств, международная организация или главное исполнительное должностное лицо такой организации. Функции депозитария договора являются международными по своему характеру, и при исполнении своих функций депозитарий обязан действовать беспристрастно. В частности, тот факт, что договор не вступил в силу между некоторыми участниками или что возникло разногласие между государством и депозитарием, касающееся выполнения функций этого последнего, не влияет на эту обязанность.

5. Если договором не предусматривается иное или если договаривающиеся государства не условились об ином, функции депозитария состоят, в частности:

a) в хранении подлинного текста договора и переданных депозитарию полномочий;

b) в подготовке заверенных копий с подлинного текста и подготовке любых иных текстов договора на таких других языках, которые могут быть предусмотрены договором, а также в препровождении их участникам и государствам, имеющим право стать участниками договора;

c) в получении подписей под договором и получении и хранении документов, уведомлений и сообщений, относящихся к нему;

d) в изучении вопроса о том, находятся ли подписи, документы, уведомления или сообщения, относящиеся к договору, в полном порядке и надлежащей форме, и, в случае необходимости, в доведении этого вопроса до сведения соответствующего государства;

e) в информировании участников и государств, имеющих право стать участниками договора, о документах, уведомлениях и сообщениях, относящихся к договору;

f) в информировании государств, имеющих право стать участниками договора, о том, когда число подписей, ратификационных грамот или документов о принятии, утверждении или присоединении, необходимое для вступления договора в силу, было получено или депонировано;

g) в регистрации договора в секретариате ООН;

h) в выполнении функций, предусмотренных другими положениями настоящей конвенции.

6. В случае возникновения любого разногласия между каким-либо государством и депозитарием относительно выполнения функций последнего, депозитарий доводит этот вопрос до сведения подписавших договор государств и

договаривающихся государств либо, в соответствующих случаях, до сведения компетентного органа заинтересованной международной организации.

7. Принимая во внимание что новый режим железнодорожных перевозок основан на двух существующих железнодорожных режимах – соглашениях КОТИФ и СМГС - а также тот факт, что главная цель состояла в том, чтобы создать международный правовой режим, который увеличит конкурентоспособность железных дорог, предлагается, что лучшим решением для хранения этого нового правового документа был бы Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

II. Административный комитет

8. Общей практикой международных соглашений является наличие специально назначенного межправительственного органа – обычно в составе договаривающихся сторон, который уполномочен, согласно соответствующему международному договору, принимать решения, касающиеся осуществления и /или внесения поправок применительно ко всему соглашению или к его части. В большинстве случаев этот орган рассматривается в качестве независимого договорного органа, который, тем не менее, располагается в организации, несущей ответственность за административное управление соглашением и обеспечивающей также его секретариатское обслуживание.

9. Вместе с тем, существуют примеры того, когда соглашение неразрывно связано с той или иной организацией, поскольку в качестве договорного органа в таком случае фактически может выступать межправительственный вспомогательный орган самой этой организации. Примерами таковых являются Европейское соглашение о важнейших линиях международных комбинированных перевозок (СЛКП) и Европейское соглашение о международных магистральных железнодорожных линиях (СМЖЛ), которые находятся в ведении ЕЭК ООН. В этих двух случаях Рабочая Группа по интермодальным перевозкам и логистике (WP.24) и Рабочая группа по железнодорожному Транспорту (SC.2) являются соответственно договорными органами, несущими ответственность за все вопросы, и это четко указано в обоих соглашениях.

A. Случаи СМГС и ЦИМ

10. Ведение дел по СМГС возложено на Комитет ОСЖД (Комиссию ОСЖД по транспортному праву). Комиссия работает на совещаниях и состоит из делегаций сторон СМГС. Предложения по изменению и дополнению СМГС должны представляться Комитету ОСЖД и одновременно всем сторонам СМГС не позднее, чем за 2 месяца до созыва совещания Комиссии. Работа Комиссии, связанная с принятием изменений и дополнений в СМГС ведется экспертами и включает в себе два этапа: - рассмотрение предложений по изменению и дополнению СМГС экспертами; - согласование предложений по изменению и дополнению СМГС на совещании Комиссии ОСЖД по транспортному праву.

11. Дата вступления в силу изменений и дополнений СМГС и СИ к СМГС, принятых по истечении не менее пяти лет с последней даты введения их в действие, а также изменений и дополнений Приложения 2, принятых по истечении не менее двух лет с последней даты введения его в действие, устанавливается Комитетом ОСЖД. По отдельным особо важным вопросам, требующим изменения СМГС и СИ к СМГС, по которым нельзя придерживаться

пятилетнего срока, принятые изменения вступают в силу с 1 июля следующего года, если в течение 2 месяцев после их направления всем железным дорогам-участницам СМГС не последует возражений от какой-либо железной дорожной участницы СМГС.

12. Ведение дел по ЦИМ возложено на Генерального секретаря ОТИФ. Все поступающие предложения по изменению ЦИМ рассматриваются Ревизионной комиссией. В необходимых случаях привлекаются эксперты или создаются рабочие группы. Генеральный секретарь представляет предложения по изменению ЦИМ членам Ревизионной комиссии и наблюдателям не позднее, чем за 2 месяца до созыва совещания. Ревизионная комиссия принимает решения по изменению ЦИМ или готовит материалы для принятия решения на Генеральной Ассамблее.

13. Изменения ЦИМ, принятые Генеральной ассамблеей, вступают в силу через двенадцать месяцев после их одобрения половиной государств-членов, не сделавших заявления о том, что они не будут полностью применять ЦИМ, для всех государств-членов, за исключением тех, кто до их вступления в силу сделали заявление, согласно которому они не одобряют данные изменения, и тех, которые сделали заявление о том, что они не будут полностью применять ЦИМ. Для всех государств-членов изменения ЦИМ, принятые Ревизионной комиссией, вступают в силу в первый день двенадцатого месяца, считая с месяца уведомления Генеральным секретарем государств-членов об этих изменениях. Государства-члены могут представлять возражения в четырехмесячный срок с момента уведомления. В случае возражения одной четверти государств-членов изменение не вступает в силу. В государствах-членах, представивших возражения против решения в установленные сроки, применение полностью соответствующего Приложения приостанавливается для сообщения с государствами-членами или между ними с момента вступления в силу решений.

В. Примеры административных структур в правовых документах ЕЭК ООН

14. Высший орган Конвенции МДП – ее Административный комитет, который состоит из всех Договаривающихся сторон. Ежегодно он проводит, как правило, два заседания (весной и осенью) под эгидой ЕЭК ООН в Женеве для того, чтобы принять поправки к Конвенции и дать возможность компетентным государственным органам и международным организациям обменяться мнениями по поводу использования системы МДП. На сегодняшний день, Административный комитет подготовил и утвердил более 31 поправок к Конвенции МДП, 1975 г., а также большое число резолюций, рекомендаций и комментариев. В 1999 г. Договаривающиеся стороны Конвенции учредили Исполнительный совет МДП (ИСМДП). Цели его создания – способствовать развитию международного сотрудничества между таможенными органами в области применения Конвенции МДП, осуществлять контроль за функционированием процедуры МДП и международной системы гарантий и оказывать помощь в этой сфере. ИСМДП состоит из 9 членов, которые в личном качестве избираются правительствами Договаривающихся сторон Конвенции МДП на двухгодичный срок. В числе обязанностей ИСМДП – контроль за централизованным изготовлением и распространением книжек МДП, функционированием международной системы гарантий и страхования и оказание содействия в обмене конфиденциальной информацией между таможенными и другими государственными органами. Решения ИСМДП претворяются в жизнь Секретарем МДП, которому помогает небольшой секретариат. Секретарь МДП

является сотрудником ЕЭК ООН. Деятельность ИСМДП в настоящее время финансируется путем взимания определенной суммы с каждой выдаваемой книжки МДП.

15. Работа Административного комитета МДП организуется Рабочей группой по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30), которая проводит свои сессии два или три раза в год в Женеве, обычно в одно время с Административным комитетом. В деятельности Рабочей группы могут принимать участие все государства-члены ООН и заинтересованные международные организации. Рабочая группа также регулярно принимает рекомендации по отдельным положениям Конвенции. Эти рекомендации не обязательны для выполнения всеми участниками Конвенции, как, например, статьи или пояснительные записки самой Конвенции. Однако они очень важны для единообразного применения положений Конвенции, так как выражают общее мнение Рабочей группы, в которой представлены большинство Договаривающихся сторон и пользователей Конвенции МДП. Кроме того, комментарии, принятые Рабочей группой, обычно направляются на рассмотрение и формальное одобрение в Административный комитет Конвенции МДП.

16. Организация, учрежденная международным договором, имеет определенный вес и право на принятие решений, и поэтому самым устойчивым, и эффективным решением будет независимость от вспомогательной межправительственной организации – однако, работая с таковой путем коммуникации и сотрудничества.

17. Когда говорится о договорных органах, существует три главных структуры:

- В первом случае, само Соглашение определяет, что Организация Объединенных Наций предоставит услуги секретариата под ответственностью Генерального секретаря. В таких случаях, определенная организация ООН определяют работу с этой ответственностью (например, Соглашение TIR (1975), Приложение 8, Статья 2 – обязательство ООН предоставить услуги секретариата, Статья 4 – обязательство создать Комитет в ЕЭК ООН и Статья 12 – обязательство назначить регулярного сотрудника ЕЭК ООН секретарем Комитета). В других случаях существует только универсальная ссылка (например, Генеральный секретарь должен предоставить Комитету услуги секретариата).
- во втором случае, Соглашение основывает Договорной орган (Административный Комитет), но не предусматривает обязательств секретариата ООН предоставлять ему услуги. В этом, втором случае, так как нет никаких обязательств предусмотренных правовым документом, Генеральная Ассамблея имеет право не предоставлять регулярный бюджет ООН для этих целей.
- в третьем случае, стороны к соглашению сами обязываются финансировать секретариат Договорного органа и основать его в Организации Объединенных Наций или в каком либо другом месте.

18. Основанный на успешных методах, осуществленных в соглашениях ЕЭК ООН, и договорах относительно формирования административного комитета, последующий текст мог бы быть предложен для нового правового режима железнодорожных перевозок по формулировке административного комитета.

Административный комитет

Будет создан Административный комитет, состоящий из всех договаривающихся сторон.

Статья 1

- i) Договаривающиеся стороны являются членами Административного комитета.
- ii) Комитет может разрешить компетентным администрациям государств, не являющимся Договаривающимися сторонами, или представителям международных организаций присутствовать на сессиях Комитета, в качестве наблюдателей при обсуждении интересующих их вопросов.

Статья 2

1. Комитет рассматривает любую предложенную поправку к Конвенции в соответствии со статьей XX.
2. Комитет следит за применением Конвенции и изучает любые меры, принимаемые Договаривающимися сторонами, объединениями и международными организациями в рамках Конвенции, и проверяет их соответствие ее положениям.
3. Комитет наблюдает за применением Конвенции на национальном и международном уровнях и содействует ее осуществлению.

Статья 3

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предоставляет Комитету услуги Секретариата.

Статья 4

Ежегодно на своей первой сессии Комитет избирает Председателя и заместителя председателя.

Статья 5

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает Комитет под эгидой Европейской экономической комиссии ежегодно, а также по просьбе компетентных администраций не менее пяти государств, являющихся Договаривающимися сторонами.

Процедура внесению поправок в настоящую Конвенцию

Статья 1

Поправки к настоящей Конвенции, в том числе в приложения к ней, могут вноситься по предложению любой Договаривающейся стороны в соответствии с процедурой, установленной в настоящей статье.

Статья 2

Любая предложенная поправка к настоящей Конвенции рассматривается Административным комитетом, состоящим из всех Договаривающихся сторон, в соответствии с правилами процедуры, изложенными выше. Любая такая поправка, рассмотренная или разработанная на сессии Административного комитета и одобренная Комитетом большинством в две трети присутствующих и голосующих, направляется Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций Договаривающимся сторонам для принятия.

Статья 3

Любая поправка, разосланная в соответствии с предыдущим пунктом, вступает в силу для всех Договаривающихся сторон через три месяца по истечении двенадцатимесячного периода после даты сообщения о предлагаемой поправке, за исключением тех случаев когда, как минимум одна треть Договаривающихся сторон, или пять таковых, если одна треть превышает это число, предоставили письменное уведомление Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций о возражениях против предложенной поправки.

Статья 4

Если одна треть Договаривающихся сторон, или пять таковых, если одна треть превышает это число, предоставили письменное уведомление Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций о возражениях против предложенной поправки в соответствии с положениями пункта 3 настоящей статьи, поправка считается не принятой и в связи с ней не принимается никаких мер.

III. Избирательные права

A. Общие принципы ООН по участию и голосованию

19. Говоря об Организации Объединенных Наций, отправной точкой всегда является – устав. Устав – это учредительный инструмент Организации Объединенных Наций и, следовательно, основной источник и самая высокая власть закона Организации Объединенных Наций. Согласно Статье 103 устава:

В случае конфликта между обязательствами членов Организации Объединенных Наций под существующим Уставом и их обязательствами в соответствии с любым другим международным соглашением, их обязательства под существующим уставом должны преобладать.

20. Что касается членства, Статьи 3 и 4 устава ООН недвусмысленно определяют, что членами Организации Объединенных Наций являются никто другой, нежели государства. В дополнение к этому, статья 18 устава ООН устанавливает основной принцип, согласно которому каждого участника есть одно (1) право голосования в процессах принятия решений. Главное заключение, таким образом, состоит в том что:

Член ООН = государство, и;

1 Член (государство) = 1 право голосования

B. СМГС и КОТИФ

21. Поскольку это касается избирательных прав соглашения СМГС, совещание Комиссии действительно, если на нем присутствует не менее двух третей сторон СМГС. Совещание экспертов действительно, если на нем присутствует не менее одной трети сторон СМГС. На всех этапах процесса выработки, а затем принятия окончательных решений применяется принцип единогласия.

22. Относительно соглашения КОТИФ, Генеральная Ассамблея действительно, если на ней присутствует большинство государств-членов. Ревизионная комиссия состоит из государств-членов. Совещание Комиссии

действительно, если на нем присутствует большинство ее членов. Решения Генеральной Ассамблеи принимаются большинством голосов присутствующих государств-членов. Решения Ревизионной комиссии будут приниматься большинством голосов присутствующих государств-членов при условии, что не менее одной трети присутствующих во время голосования членов комиссии проголосует за.

С. Предложение секретариата

23. Для нового правового режима железнодорожных перевозок предложен следующий текст, основанный на успешных методах, осуществленных в ЕЭК ООН относительно избирательных прав.

Статья 1

Предложения ставятся на голосование. Каждое государство, являющееся Договаривающейся стороной, представленной на сессии, имеет один голос. Предложения, не являющиеся предложениями о внесении поправок в настоящую Конвенцию, принимаются большинством голосов присутствующих и голосующих. Поправки к настоящей Конвенции и решения, упомянутые в статьях ... и ... (по желанию) настоящей Конвенции, принимаются большинством в две трети присутствующих и голосующих.

Статья 2

Для принятия решения необходим кворум, составляющий не менее одной трети государств, являющихся Договаривающимися сторонами.

Статья 3

Перед закрытием сессии Комитет утверждает свой доклад.

Статья 4

При отсутствии в настоящем приложении надлежащих положений применяются правила процедуры Европейской экономической комиссии, если Комитет не решит иначе.

IV. Особый случай организаций по региональной экономической интеграции в качестве договаривающихся сторон

24. Организация по региональной экономической интеграции (РЕИО) определена в законе как организация, которая составлена из различных государств, и которой эти государства присуждают верховные полномочия принимать решения, которые обязывают их, и которые непосредственно применимы и обязывают людей в пределах этих государств. Это достигается посредством учредительного /международного соглашения между государствами-членами. РЕИО может быть зоной свободной торговли, таможенным союзом, общим рынком или полным объединением денежной, финансовой, социальной, и анти-циклической политики, в зависимости от уровня достигнутой интеграции.

25. РЕИО участвуют в работе ЕЭК ООН и играют важную роль с точки зрения регулирования или влияния на стратегические направления, предоставления экспертизы по техническим вопросам и активного участия в

проектах наращивания потенциала в области работы ЕЭК ООН. Часто REIO предоставляют экспертов или другие ресурсы или даже финансовую поддержку для ЕЭК ООН.

26. Глава X устава ООН по Экономическому и Социальному Совету (ECOSOC) отмечает в Статье 67, что “один участник равняется одному голосу”. Также отмечается в Статье 70, что специализированные учреждения участвуют без избирательных прав. Это само по себе не имеет никакого значения, так как REIO не являются специализированными учреждениями в рамках устава ООН (см. Статьи 57 и 63 устава ООН), однако, правила процедуры ECOSOC (см. документ E/5715/Rev.2 Правило 79), определяют что Международные Государственные организации (IGOs), определение которых включает REIO, могут участвовать без избирательных прав. Следовательно, ЕЭК ООН, наряду со всеми Региональные Комиссиями ООН, которые являются филиалами ECOSOC, подчиняются уставу ООН и правилам процедуры ECOSOC, несмотря на то, что некоторая функциональная автономия им предоставлена.

27. С точки зрения общественного международного права, правило довольно доступное: если REIO является международным юридическим лицом, т.е. является предприятием, независимым от своих государств-членов, должно применяться правило одного голосования на одну договаривающуюся сторону. Большинство соглашений включает последующий пункт:

В целях принятия решений, у каждой Договаривающейся стороны должен быть один голос

28. Это обычно означает один голос на REIO и один голос на каждого из его государств-членов, которые также являются договаривающимися сторонами. Однако эта простая логика почти никогда не применяется.

29. Некоторые Соглашения позволяют REIO присоединяться к Договору только в случае (или после) ратифицирования всеми государствами-членами (например, Соглашение МДП, параграф 3 Статьи 52). Некоторые Соглашения вообще не позволяют негосударственным организациям присоединяться к ним, предоставляя государствам-членам, действовать, скоординированным образом, от имени интересов REIO (например, соглашение AETR). Некоторые Соглашения позволяют REIO отдавать столько же голосов как и количество их государств-членов (например, Vehicle Agreement 1958 года, ЕЭК ООН), или один голос от своего имени и своих государств-членов (например, Соглашение по Гармонизации, 1982). В других случаях, вопросы по которым REIO и его государства-члены могут голосовать, разделены посредством декларации компетентности (Соглашение КОМПАУНДА 1954 года).

30. Участие ЕС, в качестве REIO, в соглашении гарантировано в определенных ситуациях, а именно, когда компетентность исключительна, когда компетентность разделена, если ЕС уже проявил компетентность, и когда соглашение касается областей, которые частично находятся в пределах исключительной компетентности ЕС. Когда компетентность исключительна, ЕС идеально заключает соглашение сам. В последнем случае и ЕС, и его государства-члены, скорее всего, ратифицируют соглашение, приводящее к смешанному соглашению.

31. В ситуациях, где у ЕС есть компетентность, но Соглашение не позволяет ему становиться Договаривающейся стороной (например, когда Соглашение открыто только для государств), компетентность ЕС может быть осуществлена через государства-члены, действующие совместно в интересе ЕС.

32. Позиция Европейской комиссии по этому вопросу может быть найдена в приложении этого документа.

Приложение

Позиция Европейской комиссии

1. Это Соглашение, депонированное с генеральным Секретарем Организации Объединенных Наций, должно быть открыто для участия всем государствам и региональным организациям по интеграции, составленных суверенными государствами, у которых есть компетентность договариваться, завершать и применять международные соглашения по вопросам, охваченным Соглашением.
2. Региональные организации по интеграции, упомянутые в параграфе 1, могут, в вопросах в пределах их компетентности, осуществлять от своего имени права и выполнять обязанности, которые это Соглашение иначе присуждает их государствам-членам, которые являются Договаривающимися сторонами к этому Соглашению, включая право голосовать многими голосами равными числу их государств-членов, которые являются сторонами к этому Соглашению, в не зависимости от того присутствуют ли они на голосовании или нет. Такая организация не должна предъявлять свое право голосовать, если какое-либо из его государств-членов предъявит свое право и наоборот.
3. Государства и региональные организации по интеграции, упомянутые выше, могут стать Договаривающимися сторонами к этому Соглашению:
 - a) внося *ратификационную грамоту*, принятие или одобрение после подписания его, или
 - b) внося документ о присоединении.
4. Это Соглашение будет открыто от ... до ... включая ... для подписи в офисе Организации Объединенных Наций в Женеве всеми государствами и региональными организациями по интеграции, упомянутыми в параграфе 1.
5. От ... также будет открыто для их вступления.
6. Любая ссылка на “договаривающееся государство” или “государство” в этом Соглашении будет применяться также и к региональной организации по интеграции, которая участвует в нем, в соответствующих случаях.
7. Региональные организации по интеграции будут, в зависимости от конкретной ситуации, извещать другие Стороны Соглашения о случаях, когда, относительно различных пунктов повестки дня [организаций ЕЭК ООН] и других решающих организаций, они осуществят избирательные права, предусмотренные в параграфе 2. Это обязательство также будет применяться, когда решения принимаются путем корреспонденции. Эта информация должна быть предоставлена в ранний срок [Генеральному секретарю], чтобы иметь время для осведомления вместе с документами по совещанию или принятия решения путем корреспонденции.
8. Уровень компетентности Региональных организаций по интеграции будет обозначен в общих чертах в письменной декларации, сделанной Региональными организациями по интеграции во время их ратификации, одобрения присоединения или вступления этого соглашения в силу. Эта декларация может быть изменена, когда нужно, уведомлением от региональных организаций по интеграции []. Это не должно заменять и никоим образом ограничивать вопросы, которые могут быть охвачены уведомлениями

Региональных организаций по интеграции, которые будут сделаны до принятия решений посредством формального голосования или иначе.
