



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Восемьдесят пятая сессия

Женева, 21–24 февраля 2023 года

Пункт 7 b) предварительной повестки дня

Стратегические вопросы горизонтальной

и межсекторальной политики или нормативного

характера: Осуществление международных конвенций

и соглашений Организации Объединенных Наций

в области внутреннего транспорта (заявления делегатов)

Динамика присоединения различных регионов и важнейшая роль усиления мониторинга осуществления ключевых правовых документов, относящихся к ведению Комитета по внутреннему транспорту

Записка секретариата*

I. Справочная информация и мандат

1. В ведении Комитета по внутреннему транспорту (КВТ) ЕЭК находятся 59 юридически обязательных документов Организации Объединенных Наций (конвенций, соглашений и протоколов к ним), 49 из которых действуют в настоящее время.
2. На момент подготовки настоящей записки 151 государство — член Организации Объединенных Наций является договаривающейся стороной по крайней мере одного из этих документов. За последние годы общее число присоединяющихся стран, не входящих в регион ЕЭК, все больше превышает число присоединяющихся стран из региона ЕЭК. В разделе II настоящего документа представлена динамика присоединения различных регионов.
3. Такая динамика способствует повышению важности понимания вопросов, связанных с осуществлением правовых документов, включая их мониторинг, особенно в свете того, что темпы присоединения, как представляется, ускоряются за пределами региона ЕЭК, где Комитет в настоящее время не имеет средств регулярного бюджета для оказания поддержки в развитии потенциала. Поэтому неудивительно, что в пункте d) постановляющей части министерской резолюции «Вступая в десятилетие свершений в интересах устойчивого внутреннего транспорта и устойчивого развития» (ECE/TRANS/316, приложение I) секретариату было поручено определить варианты

* Настоящий документ был запланирован к изданию после установленного срока в силу обстоятельств, не зависящих от представившей его стороны.



разработки механизмов для усиления мониторинга осуществления основных конвенций и представить всеобъемлющий документ по вопросам политики на рассмотрение КВТ на его восемьдесят пятой сессии. Раздел III настоящего документа был составлен в целях непосредственной реализации этого пункта постановляющей части министерской резолюции¹.

4. В разделе IV приведен перечень возможных решений для рассмотрения Комитетом.

II. Динамика присоединения регионов в разбивке по региональным комиссиям и связанные с этим соображения

A. Динамика присоединения в разбивке по региональным комиссиям

5. При отнесении стран к членам соответствующей региональной комиссии важно учитывать членство многих из них в нескольких региональных комиссиях. В отдельных случаях прослеживается четкая географическая связь таких стран с одной региональной комиссией, и поэтому им приписывается членство только в этой комиссии. В то же время имеются две основные зоны, характеризующиеся взаимным наложением сфер действия различных региональных комиссий: Северная Африка/Западная Азия (охватываемые страны: Алжир, Марокко, Тунис, Мавритания, Ливия, Египет, Судан) и Центральная Азия (Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан). В обоих указанных случаях при анализе соответствующие страны учтены в качестве членов обеих региональных комиссий.

1. Регион Европейской экономической комиссии

6. Из 1820 присоединений всех договаривающихся сторон ко всем конвенциям 1393 (77 %) приходится на государства — члены ЕЭК. Из них 371 присоединение приходится на 17 стран — участниц программ ЕЭК, которые получают поддержку в рамках Регулярной программы технического сотрудничества (РПТС) ЕЭК. Лидерами по числу присоединений к различным конвенциям являются Люксембург (44), Нидерланды (44) и Сербия (42).

2. Регион Экономической комиссии для Латинской Америки

7. На долю государств — членов ЭКЛАК приходится 80 присоединений. Из 33 государств — членов ЭКЛАК хотя бы к одной из конвенции по транспорту, относящейся к ведению КВТ, присоединились лишь 22. Оставшимися 11 государствами-членами, не подписавшими ни одну конвенцию, являются Белиз, Боливия, Гренада, Доминика, Колумбия, Никарагуа, Панама, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия и Суринам.

3. Регион Экономической комиссии для Африки

8. Страны — члены ЭКА присоединились к 163 конвенциям по транспорту. 36 стран присоединились по крайней мере к одной конвенции, тогда как 18 (35 %) — ни к одной. Темпы присоединения стран региона ЭКА значительно ускорились за годы, прошедшие с момента принятия Стратегии КВТ на период до 2030 года.

¹ В отношении области применения следует отметить, что Комитет и его вспомогательные органы разрабатывают другие виды документов, не имеющие юридически обязательного характера, в частности резолюции, предписания, рекомендации. Настоящий документ будет посвящен исключительно юридически обязательным документам, относящимся к ведению Комитета в соответствии с его мандатом.

4. Регион Экономической и социальной комиссии для Западной Азии

9. 20 государств — членов ЭСКЗА присоединились к 100 различным конвенциям по транспорту. 16 из этих 20 государств-членов присоединились как минимум к одной конвенции, тогда как 4 (Йемен, Ливия, Мавритания и Сомали) пока не присоединились ни к одной. К странам — лидерам региона по числу присоединений относятся Тунис (18), Марокко (15), Алжир и Иордания (по 9).

5. Регион Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана

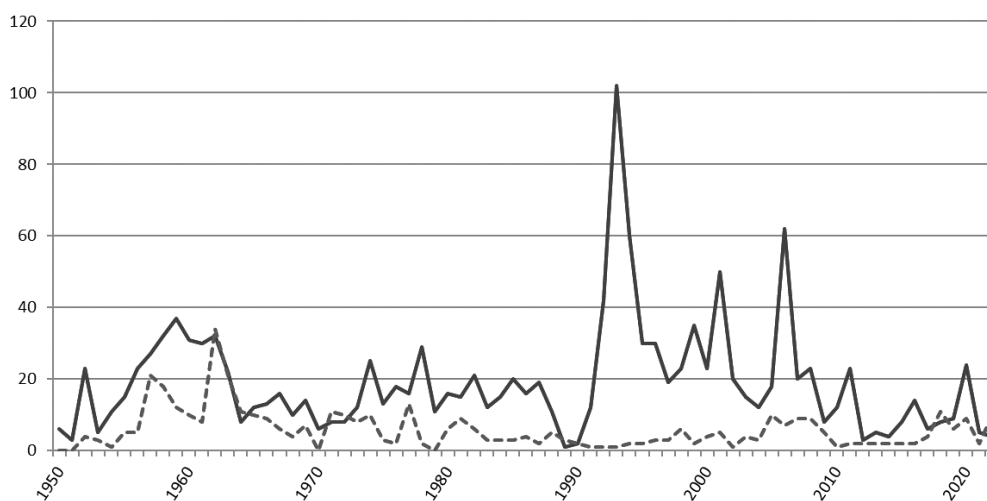
10. Из 48 государств — членов ЭСКАТО на долю 37 государств региона приходится 276 присоединений к различным правовым документам. Иными словами, 12 стран (или 25 %) не являются участницами ни одной конвенции по транспорту. Лидерами по числу присоединений являются Российская Федерация (33), Казахстан и Грузия (по 18), причем все они также относятся к государствам — членам ЕЭК.

В. Динамика присоединения и связанные с этим проблемы и возможности в области развития потенциала

11. С момента принятия Стратегии КВТ на период до 2030 года в динамике присоединения произошел заметный сдвиг. Как показано на рис. I ниже, по крайней мере в трех случаях за последние шесть лет число присоединившихся стран, не входящих в регион ЕЭК, равнялось числу присоединившихся государств — членов ЕЭК или превышало его.

Рис. I²

Присоединение договаривающихся сторон — членов и нечленов ЕЭК (1950–2022 годы)



Условные обозначения: сплошная линия: государства — члены ЕЭК, пунктирная линия: государства — нечлены ЕЭК.

Источник: ЕЭК.

12. Это важное изменение с учетом возросших потребностей в развитии потенциала для осуществления этих конвенций и соглашений.

13. По итогам одобрения ЭКОСОС своего пересмотренного круга ведения (КВ) КВТ был признан центром Организации Объединенных Наций, выполняющим функции всеобъемлющей региональной и глобальной платформы для рассмотрения всех аспектов развития и сотрудничества в области внутреннего транспорта с уделением особого внимания **межрегиональному и внутрирегиональному**

² Воспроизведено на основе документа ECE/TRANS/2023/15, рис. II.

регулированию на основе конвенций Организации Объединенных Наций по транспорту и других средств.

14. В разделе 23 «Регулярной программы технического сотрудничества» (РПТС) (A/76/6 (разд. 23)) с точки зрения программ и бюджета рассматриваются внутрирегиональные аспекты вышеуказанного мандата КВТ для 56 государств — членов ЕЭК, особенно для тех 17 стран — участниц программ ЕЭК, которые вправе воспользоваться поддержкой РПТС. На долю 17 стран — участниц программ ЕЭК приходится **в общей сложности 371 присоединение** к правовым документам.

15. Напротив, подавляющее большинство из тех 95 государств — членов Организации Объединенных Наций, которые не входят в состав ЕЭК, но являются договаривающимися сторонами правовых документов по внутреннему транспорту, относящихся к ведению КВТ и поэтому нуждаются в поддержке в соответствии с вышеуказанным мандатом ЭКОСОС, не охвачено бюджетом РПТС. В конце 2021 года на их долю приходилось **в общей сложности 426 присоединений** к правовым документам, относящихся к ведению КВТ/ЕЭК.

16. В связи с разрывом между фактическими потребностями/спросом и возможностями развития потенциала для поддержки этой весьма динамичной подгруппы договаривающихся сторон крайне важно усилить понимание вопросов, связанных с осуществлением правовых документов, относящихся к ведению Комитета, и мониторингом этого осуществления. В нижеследующем разделе продолжен анализ этой темы и связанных с ней вариантов.

III. Соображения и варианты для усиления мониторинга и активизации осуществления

A. Общие соображения по активизации осуществления

17. Для того чтобы юридически обязательные документы Организации Объединенных Наций по внутреннему транспорту оказывали влияние на свои договаривающиеся стороны и население в целом, они должны осуществляться. Нереализованные документы негативно отражаются на репутации КВТ и снижают доверие к международной системе регулирования в целом. Это, в свою очередь, повышает риск фрагментации регулирования.

18. Для осуществления таких документов требуется их применение на национальном уровне, имеющее юридические или практические последствия, а также обеспечение исполнения их положений, причем оба этих фактора зависят от национальных правовых систем каждой страны. Во многих случаях ответственность за осуществление документов возлагается в значительной степени или исключительно на договаривающиеся стороны этих документов. В некоторых случаях документы напрямую применяют конечные пользователи, будь то транспортные операторы, предприятия или партнеры.

19. Существует целый ряд механизмов, с помощью которых КВТ/ЕЭК поддерживает более широкое и эффективное применение документов по транспорту посредством обмена знаниями, обеспечения руководства, пропагандирования, развития потенциала и оказания поддержки. К ним относятся:

а) механизмы развития потенциала и технической помощи для оказания поддержки договаривающимся сторонам в осуществлении международных документов, в том числе посредством обучения, политической и правовой поддержки;

б) аналитическая работа по выявлению тенденций, связанных с существующими документами, которая направлена на повышение их актуальности, а также создание необходимой базы знаний для их дальнейшего развития либо разработки новых документов;

с) механизмы информационно-пропагандистской деятельности для повышения осведомленности (например сессии КВТ на уровне министров, Специальный посланник по безопасности дорожного движения и т. д.); и

д) механизмы мониторинга для отслеживания использования международных документов, выявления проблем и возможностей в рамках соответствующих заинтересованных групп и руководства дальнейшими действиями.

20. Применение пятого типа механизмов — механизмов соблюдения — в отношении транспортных конвенций в целом не практикуется, хотя и распространено в отношении правовых документов, обслуживаемых другими подразделениями ЕЭК (см., например, Орхусскую конвенцию), в целях укрепления соблюдения.

В. Общие соображения относительно разработки вариантов усиления мониторинга

21. КВТ и его вспомогательные органы непосредственно не отвечают за осуществление документов, которые они администрируют и помогают разрабатывать: осуществление остается на усмотрение их договаривающихся сторон. Однако КВТ может оказать поддержку в разработке необходимых механизмов для поддержки осуществления.

22. Мониторинг осуществления правовых документов, относящихся к ведению Комитета, может проводиться на трех разных уровнях:

- принятие правовых положений на национальном уровне;
- обеспечение их соблюдения;
- отчетность о мерах по обеспечению осуществления.

23. Данные по всем трем уровням обеспечения осуществления по мере необходимости могут быть сформированы договаривающимися сторонами на национальном уровне путем самооценки и представлены в секретариат в заранее определенных, структурированных формах для облегчения их обработки и анализа.

24. Мониторинг должен соответствовать характеру конкретных положений документа, которые воплощаются в фактической реализации, а также рассматриваемой теме и основному вопросу, который в нем затрагивается. Это означает, что основа для проведения мониторинга должна быть индивидуализированной, а его результаты не являются универсальными.

25. В то же время объединение различных источников информации для поддержки создания системной базы знаний и разработки комплексного подхода на уровне организации имеет основополагающее значение для эффективного и систематического содействия осуществлению на уровне объединения/организации, что в свою очередь способствует активизации осуществления Стратегии КВТ на период до 2030 года. Опыт, накопленный в ходе мониторинга осуществления документов, следует использовать для подкрепления нормотворческого процесса.

26. Логический вывод из вышеизложенных соображений заключается в том, что для этой работы, скорее всего, будет полезен централизованный обзор на уровне КВТ, а также непосредственное осуществление на уровне вспомогательных органов.

27. Результаты мониторинга осуществления, который понимается как регулярный и непрерывный процесс, должны постоянно подкреплять межправительственные обсуждения. Для этого на институциональном уровне может представляться отчетность по мониторингу осуществления «ключевых конвенций» («Доклад о ходе осуществления и связанных с ним вопросах»), которая может быть:

- децентрализованной, т. е. представляемой на уровне вспомогательных органов КВТ, непосредственно отвечающих за выбранные документы, или

- централизованной, т. е. представляемой в виде всеобъемлющего доклада Комитету, аналогичного докладу о ходе присоединения, который регулярно входит в программу пленарных заседаний Комитета, или
 - представлена как на уровне КВТ, так и на уровне соответствующих вспомогательных органов.
28. Ожидается, что усиление мониторинга осуществления ключевых конвенций будет иметь ряд преимуществ.
29. Анализ данных, собранных с помощью механизмов мониторинга, способствует:
- пониманию того, каким образом, в какой степени, с какими результатами и воздействием осуществляются юридически обязательные документы ООН, относящиеся к ведению КВТ;
 - выявлению проблем, связанных с осуществлением, и оценке актуальности и эффективности этих документов (такой анализ может принимать форму «Доклада о пробелах», содержащего показатели того, насколько далеки договаривающиеся стороны от полного осуществления); и
 - активизации осуществления.
30. Данные, полученные в результате мониторинга осуществления, могут быть использованы для:
- оказания индивидуализированной технической помощи на национальном или региональном уровне;
 - содействия оценке документов, активизации нормотворческой работы и усилению ее воздействия;
 - поощрения обмена знаниями и информацией между вспомогательными органами КВТ;
 - поощрения диалога между КВТ и его договаривающимися сторонами.

С. Доступные варианты мониторинга осуществления

31. В настоящем документе рассматриваются три доступных на данный момент варианта мониторинга и повышения эффективности осуществления правовых документов, относящихся к ведению Комитета, а именно:

а) закрепление в правовых положениях конвенций усиленного мониторинга осуществления;

б) представление отчетности о проблемах и вопросах, связанных с осуществлением, на ежегодных сессиях КВТ;

в) показатели устойчивой связанности инфраструктуры внутреннего транспорта (ПУСИВТ): многоцелевой инструмент поддержки мониторинга.

32. Как отмечалось ранее в настоящем документе, за 75-летнюю историю Комитета правовые документы, относящиеся к его ведению, разрабатывались при различных обстоятельствах, с различными целями, различными требованиями к мониторингу и для решения широкого круга вопросов, связанных с внутренним транспортом. Таким образом, приведенные выше варианты не следует понимать как исчерпывающие или применимые ко всем ключевым правовым документам.

1. Закрепление в правовых положениях конвенций усиленного мониторинга осуществления

33. Некоторые правовые документы, относящиеся к ведению Комитета, содержат четкие положения относительно мониторинга их осуществления, закрепленные в самих документах. Хорошим примером является мониторинг соблюдения правил в области транспортных средств, который основан на юридических требованиях,

закрепленных во всех трех соглашениях: например, в Соглашении 1958 года и относящихся к нему правилам Организации Объединенных Наций содержится требование о том, чтобы орган по официальному утверждению типа направлял уведомления назначенным техническим службам по каждому своду правил Организации Объединенных Наций, которые применяет соответствующая договаривающаяся сторона. В настоящее время уведомления направляются в электронном виде через так называемое приложение «/343» (п. 2 статьи 2 и приложение 2 к Соглашению 1958 года (ECE/TRANS/WP.29/343/Rev30³)). Аналогичные положения приводятся в Соглашении 1997 года и содержат требование об уведомлении органов, проводящих периодические технические осмотры (ПТО) и имеющих право выдавать международные сертификаты, касающиеся безопасности дорожного движения, а также образцы таких сертификатов в том случае, если их бланк отличается от воспроизведенного в соглашении (ECE/TRANS/WP.29/1074/Rev.18⁴). В соответствии с положениями Соглашения 1998 года договаривающиеся стороны, голосующие за принятие новых глобальных технических правил (ГТП) Организации Объединенных Наций или поправок к существующим правилам, обязаны передать их национальным органам, ответственным за нормотворческий процесс, для их осуществления в рамках национального законодательства, и должны регулярно отчитываться о ходе этого процесса (ECE/TRANS/WP.29/1073/Rev.36)⁵.

34. Если резюмировать, то ко всем трем Соглашениям прилагается так называемый документ о статусе, содержащий информацию о договаривающихся сторонах и выполнении ими правил Организации Объединенных Наций, предписаний Организации Объединенных Наций или ГТП Организации Объединенных Наций. Одной из частей документа о статусе Соглашения 1958 является приложение для обработки данных.

35. В других соглашениях, например в соглашениях о международной дорожной перевозке опасных грузов и о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям (ДОПОГ/ВОПОГ), не содержится обязательств в отношении отчетности, однако содержится требование к компетентным органам договаривающихся сторон направлять информацию, связанную с осуществлением соглашений, через секретариат. Вместо внесения этой информации в отдельный документ о статусе она передается другим договаривающимся сторонам посредством веб-сайта ЕЭК.

2. Представление отчетности о проблемах и вопросах, связанных с осуществлением, на ежегодных сессиях КВТ

36. В 2020 году, после принятия Стратегии КВТ на период до 2030 года и соответствующих решений Бюро КВТ в поддержку ее осуществления, повестка дня ежегодных сессий Комитета по внутреннему транспорту пополнилась двумя новыми пунктами повестки дня, а именно:

- a) «осуществление международных конвенций и соглашений Организации Объединенных Наций в области внутреннего транспорта (заявления делегатов)»; и
- b) «вызовы и новые тенденции внутреннего транспорта в различных регионах» (заявления делегатов).

37. Цель обоих пунктов повестки дня состоит в оценке новых вопросов, связанных с выполнением мандатов Комитета, который является центром Организации Объединенных Наций, выполняющим функции всеобъемлющей региональной и глобальной платформы для рассмотрения всех аспектов развития и сотрудничества в области внутреннего транспорта с уделением особого внимания внутрирегиональному и межрегиональному регулированию на основе конвенций Организации Объединенных Наций по транспорту и других средств.

³ Последний пересмотренный вариант на момент подготовки настоящего документа.

⁴ Последний пересмотренный вариант на момент подготовки настоящего документа.

⁵ Последний пересмотренный вариант на момент подготовки настоящего документа.

38. Оба пункта повестки дня подкрепляются подробными документами, выпускаемыми секретариатом, в которых оцениваются глобальные и региональные тенденции и динамика присоединения, а также определяются ключевые вопросы, проблемы и новые тенденции, актуальные для различных регионов.

3. ПУСИВТ: многоцелевой инструмент для поддержки мониторинга осуществления

Рис. II

ЛОГОТИП ПУСИВТ



39. В рамках финансируемого по линии СРООН проекта под названием «Устойчивая связанность транспортной инфраструктуры и достижение Целей устойчивого развития в области транспорта в отдельных не имеющих выхода к морю странах и странах транзита/промежуточных странах» Отдел устойчивого транспорта ЕЭК разработал всеобъемлющий набор из 215 показателей устойчивой связанности инфраструктуры внутреннего транспорта (ПУСИВТ). Эти показатели структурированы по трем основным компонентам устойчивости и применяются во всех четырех секторах внутреннего транспорта, а именно в автомобильном, железнодорожном, внутреннем водном транспорте и интермодальных перевозках.

40. ПУСИВТ — это современный инструмент оценки, представляющий собой пятиэтапный комплексный процесс самооценки для правительств, заинтересованных в повышении эффективности своей транспортной системы. Их основная цель — предоставить инструмент самооценки, содержащий универсальный набор измеримых критериев, которые позволяют странам контролировать степень связанности сетей внутреннего транспорта как внутри страны, так и на двусторонней/субрегиональной основе, а также на уровне мягкой и жесткой инфраструктуры.

41. Посредством использования ПУСИВТ заинтересованные правительства могут:

- провести оценку и самооценку степени эффективности осуществления соответствующих правовых документов, соглашений и конвенций ООН в области внутреннего транспорта;
- оценить степень совместимости своей системы внутреннего транспорта с системами в соответствующем (суб-)регионе (в частности, совместимости в плане согласования стандартов инфраструктуры и технических параметров, а также в плане координации и интеграции административных процедур и действующих режимов регулирования);
- оценить степень внешнеэкономической интеграции страны исходя из эффективности внутреннего транспорта, логистики, торговли, таможенной очистки и упрощения процедур пересечения границ; и
- оценить прогресс страны в достижении связанных с транспортом целей в области устойчивого развития (т. е. целей Повестки дня на период до 2030 года) и выполнении обязательств в рамках Венской программы действий для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю (на десятилетие 2014–2024 годов), и представления докладов по этим вопросам.

V. Заключение

42. Обладая более полной информацией об осуществлении ключевых конвенций, КВТ может эффективнее администрировать, обновлять и модернизировать

существующие документы или разрабатывать новые в зависимости от фактических потребностей. В быстро меняющейся нормативно-правовой среде, в том числе в связи с быстрым технологическим прогрессом, мониторинг осуществления правовых документов имеет для КВТ важное значение. Кроме того, благодаря мониторингу осуществления можно получить важные знания о различных группах, в первую очередь о договаривающихся сторонах, находящихся на разных уровнях развития и имеющих различные региональные и национальные характеристики и приоритеты. Эти знания могут помочь определить различные потребности и запросы и соответствующим образом предусмотреть целевые программы поддержки.

43. Таким образом, усиление мониторинга совершенно необходимо для того, чтобы Комитет успешно играл роль «центра Организации Объединенных Наций, выполняющего функции всеобъемлющей платформы для рассмотрения всех аспектов развития и сотрудничества в области внутреннего транспорта **с уделением особого внимания межрегиональному и внутрирегиональному регулированию** на основе конвенций Организации Объединенных Наций по транспорту и других средств» (круг ведения КВТ).

44. Для того чтобы лучше подготовить ЕЭК/КВТ к будущему обслуживанию всех своих договаривающихся сторон, крайне важно улучшить понимание потребностей в технической поддержке полного осуществления конвенций, а также создать необходимую базу знаний заинтересованных государств-членов относительно конвенций, договаривающимися сторонами которых они еще не являются, но могут пожелать стать в будущем.

45. В целях улучшения понимания Комитет, возможно, пожелает:

- **предложить** своим договаривающимся сторонам и другим заинтересованным государствам — членам Организации Объединенных Наций до 28 апреля 2023 года сообщить секретариату о своих потребностях в развитии потенциала, консультационных услугах или другой технической помощи для осуществления конвенций, участниками которых они уже являются, и, если это уместно и актуально, о своей заинтересованности в получении дополнительных знаний о конвенциях, к которым их правительство может пожелать присоединиться в будущем;
- **поручить** секретариату при поддержке Бюро КВТ подготовить подробную записку с анализом этих требований и вариантов их удовлетворения и представить ее Комитету для рассмотрения и принятия возможных решений на его восемьдесят шестой сессии в 2024 году.

46. Кроме того, Комитету **предлагается принять к сведению** информацию об имеющихся вариантах мониторинга осуществления ключевых конвенций, относящихся к его ведению, и **дать** секретариату **указания** относительно способов усиления мониторинга и осуществления правовых документов в целях более эффективного удовлетворения потребностей их государств-членов и договаривающихся сторон.