



ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ АВТОМОБИЛЬНЫХ ПЕРЕВОЗОК

Владимир БАЛИН,

первый заместитель Главы Государственной инспекции Украины по безопасности на наземном транспорте, магистр государственного управления

SUMMARY

The article gives a theoretical investigation of the process of liberalization of international road transportation in the European Union. The analysis of legal literature is carried out on research of the occupation to the market of road transportation services. The legal enforcement mechanism liability is disclosed on the implementation of international road transportation with the accession to the European Union.

It is proved that the Ukrainian legislation regulating the sphere of road transport is complex, but the presence of a significant number of sub-legal acts in the regulation of the relationship increases the conflict of laws rules of the national road transport legislation and demands harmonization with the European.

Key words: road transport, passenger transportation, freight transportation, single transport policy, European Union, admission to the occupation of road operator, Community license, permission, implementation, harmonization.

* * *

В статье проводится теоретическое исследование процесса либерализации международных автомобильных перевозок в странах Европейского Союза. Осуществляется анализ юридической литературы по изучению доступа на рынок автотранспортных услуг. Раскрывается организационно-правовой механизм обеспечения выполнения обязательств относительно осуществления международных автомобильных перевозок при вступлении в Европейский Союз.

Обосновано, что законодательство Украины, регулирующее сферу осуществления автомобильных перевозок, имеет комплексный характер, но наличие значительного количества подзаконных нормативно-правовых актов в сфере регулирования таких отношений повышает коллизионность правовых норм национального автотранспортного законодательства и требует гармонизации с европейским.

Ключевые слова: автомобильный транспорт, пассажирские перевозки, грузовые перевозки, единая транспортная политика, Европейский Союз, допуск к профессии автомобильного оператора, лицензия Сообщества, разрешение, имплементация, гармонизация.

Постановка проблемы. Основной целью Европейского Союза является создание пространства без внутренних границ со свободным перемещением рабочей силы, товаров, услуг и капиталов. В отношении автомобильного транспорта это означает возможность свободного оказания транспортных услуг в пассажирском и грузовом сообщении национальными или международными перевозчиками (операторами) и доступности этих услуг для потребителей.

Воплощение идеи общего транспортного рынка с правовой точки зрения проводится путем издания нормативных актов по унификации правовых отношений всех государств-членов Европейского Союза, а также путем соблюдения общеевропейских соглашений и конвенций, к которым присоединились эти страны.

Важнейшей задачей Украины относительно усовершенствования правового регулирования автомобильной отрасли является создание свободного рынка перевозок совместно с Европейским Союзом и соблюдение условий безопасных, качественных и эффективных перевозок пассажиров и грузов, предоставление дополнительных транспортных услуг. Таким образом, с ростом значимости автомобильного транспорта, как отрасли, возрастает и роль надлежущей адаптации национального законодательства Украины к требованиям Европейского Союза.

Состояние исследования. Научный анализ проблем организационно-правового обеспечения либерализации международных автомобильных перевозок в рамках вступления Украины в Европейский Союз осуществляется многими уче-

ными. Среди них следует отметить работы Л.М. Костюченко, Л.П. Докиля, М.Р. Наапетяна, А.М. Редзюка, В.П. Леончика.

Целью и задачей статьи является изучение европейского опыта реформирования международных автомобильных перевозок.

Изложение основного материала. В первой половине XX в. автомобильные перевозки и развитие автодорожной инфраструктуры в Европе регулировались исключительно на национальном уровне. Практически повсеместно автомобильные перевозки осуществлялись в рамках разрешительной системы. Разрешения, выдаваемые на основе квотирования, затрагивали не только международные перевозки, но и внутренние рынки европейских стран. Они оговаривали зоны перевозок, определенные транспортно-экономические



связи или расстояния перевозок, а также виды перевозимых грузов. Кроме этого, жестко устанавливались тарифы или расценки за работы, которые могло выполнять автотранспортное предприятие и это использовалось как способ ограничения коммерческой свободы автоперевозчиков. Автопредприятия одних европейских государств не могли открывать филиалы в других странах, водителями транспортных средств и ключевым персоналом могли быть только граждане каждого конкретного национального государства [2, с. 13].

Законодательные акты, принятые в разных странах Европы в области автомобильного транспорта, имели существенные различия и зачастую носили дискриминационный характер. Сразу после окончания Второй мировой войны начался этап консолидации национальных мер по регулированию автомобильного транспорта. Однако уже первые попытки проведения общей транспортной политики столкнулись с серьезными трудностями. В большинстве государств Западной Европы транспорт традиционно рассматривался как «общественная услуга», как неотъемлемая составная часть национальной экономической и социальной инфраструктуры, ответственность за которую должно нести национальное государство [2, с. 14].

Первые шаги на пути либерализации европейского рынка автомобильных транспортных услуг были сделаны только в 70-е гг. XX ст. В новых условиях произошло концептуальное изменение общей транспортной политики ЕС, которая стала рыночной, либеральной, причем были устранены препятствия в области грузовых и пассажирских перевозок в рамках всего Сообщества для либерализации

национальных транспортных систем.

В июне 1988 г. Совет Европейских Сообществ принял решение об отмене национальных разрешений и квот на перевозку грузов. 1 января 1993 г. одновременно с упразднением таможенных границ, была ликвидирована и система проверки грузов на внутренних границах Сообщества. Единственным крупным препятствием на пути свободного движения грузов осталось ограничение права иностранных транспортных фирм осуществлять каботажные перевозки, то есть перевозить грузы внутри национальных государств, – для этого требовалось специальное разрешение. Это препятствие было снято в июле 1998 г. [2, с. 17].

29 апреля 1996 г. Совет ЕС принял Директиву 96/26/ЕС «О допуске к работе компаний, занимающихся грузовыми и пассажирскими перевозками, а также о взаимном признании дипломов, сертификатов и других свидетельств профессиональной квалификации для оказания поддержки таким предприятиям в осуществлении своих прав на свободу проведения национальных и международных перевозок», и таким образом систематизировал и аннулировал директивы 1970-х гг. и их последующие модификации. Эта Директива являлась четким подтверждением политики ЕС, предоставляющей равные качественные критерии для допуска к работе, в отличие от предшествующих количественных регулирований.

Однако, несмотря на требования, сформулированные в Директиве 96/26/ЕС, были обнаружены противоречия между странами-членами ЕС, которые создавали неравенство и искаженную конкуренцию. В основном это касалось требований в отношении финансового положения и профессиональной ком-

петентности. Таким образом, стала очевидной необходимость дополнения этой Директивы, что и было сделано посредством Директивы 98/76/ЕС, опубликованной 1 октября 1998 г. Кроме того, требования к профессиональной компетентности были ужесточены, и все операторы, вступающие на рынок, должны были сдавать экзамен или тест. Даже те, кто имели 5-летний опыт работы, должны были пройти дополнительный тест.

Также было введено новое требование – страны-члены ЕС должны проверять не реже одного раза в 5 лет выполнение автотранспортными компаниями следующих трех требований: хорошей репутации, финансового положения и профессиональной компетентности [3, с. 123].

В декабре 2009 г. были приняты новые усовершенствованные правила, регулирующие допуск на рынок автомобильных перевозок (Регламент (ЕС) № 1071/2009). Новые правила предусматривали переходный период до 3 декабря 2011 г., в течение которого старое законодательство продолжало применяться.

Согласно со статьей 3 Регламента (ЕС) № 1071/2009 автомобильный перевозчик (как национальный, так и международный) должен соответствовать четырем критериям, а именно:

1. Быть не только зарегистрированным в одной из стран ЕС, но и иметь офис, в котором обеспечивается постоянный доступ к основным документам, связанным с его хозяйственной деятельностью.

2. Иметь доброе имя (незапятнанную репутацию), т.е. не быть уличенным в серьезном нарушении законодательства. Информация о совершенных нарушениях должна заноситься в общую электронную базу данных.

3. Располагать достаточными финансовыми средствами.



Автомобильному перевозчику необходимо иметь на своем счету средства из расчета не менее 9 тыс. евро, если он использует одно транспортное средство, и дополнительно по 5 тыс. евро на каждое последующее. В качестве финансовой гарантии может быть принята гарантия банка или страховой полис на соответствующую сумму, однако наличие средств должно быть подтверждено на основе годового баланса, заверенного аудитором или аналогичным лицом.

4. Обладать соответствующими профессиональными навыками.

Введение таких правил было направлено на достижение большей гармонизации стандартов между государствами-членами, особенно в отношении необходимого уровня финансового состояния и профессиональной компетенции, улучшение общего профессионального статуса и качества автомобильных перевозок, предотвращение попыток недобросовестных фирм получить долю на рынке, сэкономив на безопасности и условиях труда.

Регламентом (ЕС) № 1071/2009 определены также требования, предъявляемые к компетентным органам (национальным органам, выдающим лицензии и лишаящим ее автомобильных перевозчиков). В их обязанности входит ведение национальных электронных регистров автомобильных перевозчиков, контроль выполнения ими лицензионных требований, а также сбор информации о совершаемых нарушениях.

Проверки должны проводиться не реже одного раза в 5 лет. При этом проверке должны подвергаться, в первую очередь, предприятия находящиеся в группе риска, т.е. имеющие нарушения.

Рынок международных автомобильных перевозок пас-

ажиров и грузов также имеет свою историю развития и усовершенствования. Однако на сегодняшний день правила в этой сфере унифицированы и право выполнять международные автомобильные перевозки имеют те субъекты хозяйствования, которые признаны соответствующими операторами согласно с требованиями Регламента (ЕС) № 1071/2009.

В настоящее время доступ к рынку автомобильных перевозок пассажиров в странах ЕС перенесен в национальные системы лицензирования, которые полностью унифицированы, а именно: существует единый порядок выдачи лицензий, запрещено введение различного рода квот и ограничений по числу выдаваемых лицензий, запрещена дискриминация автомобильных перевозчиков по стране их регистрации, обеспечивается транспарентность (прозрачность) процессов выполнения автомобильных перевозок для всех контролирующих органов Сообщества.

Впервые понятия регулярных, челночных и нерегулярных рейсов, а также транспортных операций за собственный счет, были установлены в 1992 г. Регламентом Совета ЕС 684/92 «Об общих правилах международных пассажирских перевозок».

Регламент Совета ЕС 684/92, дополненный Регламентом Совета ЕС 12/98, на самом деле заменили три регламента, которые отметили первую стадию либерализации рынка международных пассажирских перевозок внутри Сообщества (на внутригородских и туристических междугородних автобусах).

С принятием Регламента Совета ЕС 12/98 были сделаны некоторые существенные изменения в типах существующих в ЕС услуг. Челночные рейсы полностью исчезли, попав в категорию регулярных рейсов. Определе-

ние нерегулярных рейсов было упрощено, этот тип рейсов полностью либерализован. Форма рейсов была упрощена. Городские перевозки в приграничной зоне были отменены как тип специальных регулярных рейсов. Перевозки за собственный счет были полностью либерализованы. В результате этих изменений были достигнуты значительные улучшения в области прозрачности, также было облегчено выполнение нерегулярных рейсов. Стало больше свободы для предоставления услуг.

Этому также способствовало введение лицензий Сообщества. Лицензии Сообщества заменили различные национальные сертификаты, дающие разрешение на работу операторов, что, в свою очередь, облегчило проведение контроля.

В декабре 2009 г. были приняты новые правила, регулирующие автомобильные перевозки пассажиров (Регламент (ЕС) № 1073/2009). Новые правила предусматривали переходный период до 3 декабря 2011 г., в течение которого старое законодательство продолжало применяться. Регламент установил дополнительные требования к автомобильным перевозчикам, если они намерены выполнять международные перевозки пассажиров:

- необходимо быть не только зарегистрированным в стране ЕС, но и иметь, согласно национальному законодательству, право выполнения автомобильных перевозок пассажиров;

- соответствовать критериям, установленным законодательством ЕС, в области международных автомобильных перевозок пассажиров;

- соответствовать стандартам ЕС, касающимся технических характеристик транспортных средств и уровня подготовки водителей.

Автомобильному перевозчи-



ку, который соответствует таким требованиям, национальные органы выдают лицензию (Community licence) сроком на 10 лет, которая признается во всех государствах ЕС.

Для выполнения международных автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении необходимо получить еще одно разрешение (Authorisation), в котором указывается вид перевозок, маршрут и расписание движения транспортных средств.

Это разрешение выдается компетентным органом той страны ЕС, где начинается маршрут. При этом получить согласие соответствующих компетентных органов тех стран, где автомобильный перевозчик намерен осуществлять посадку и высадку пассажиров, должен не автомобильный перевозчик, а компетентный орган. Согласно регламенту, если компетентные органы не желают давать согласие, то свой отказ они должны обосновать и направить его заинтересованной стороне в течение 2 месяцев. В противном случае считается, что согласие получено. Разрешение на обслуживание международного маршрута выдается автомобильному перевозчику на 5 лет, при этом ему предоставляется право нанять субконтрактора (субподрядчика).

Предприятие, зарегистрированное в одной стране, может выполнять автомобильные перевозки пассажиров внутри другой страны ЕС (каботаж) только в том случае, если каботажные перевозки выполняются в рамках международного регулярного рейса, т.е. не являются основной его целью. В ЕС запрещены городские и пригородные каботажные автомобильные перевозки пассажиров.

Регламентом (ЕС) № 1073/2009 установлены требования к доку-

ментам (путевым листам и билетам). В путевом листе, который заполняется на каждую поездку, указывается вид перевозки, маршрут, а также все необходимые данные об автомобильном перевозчике, а в билете – пункт отправления и прибытия, срок действия билета, а также его цена. Обязательна выдача пассажирам проездных билетов. За нарушение этого порядка в отношении автомобильных перевозчиков предусмотрены существенные санкции.

В сфере международных автомобильных грузовых перевозок также происходили соответствующие изменения. На начальном этапе были введены правила гармонизации, начиная с общего режима выдачи разрешений (Директива 65/269/ЕЕС), их образцов, а также создания первых элементов процедур сотрудничества по применению санкций между странами-членами ЕЭС. Другим важным шагом к гармонизации условий конкуренции было принятие в 1974 г. Директивы 74/561/ЕЭС (в отношении грузовых перевозок), которая ввела всеобщие европейские критерии допуска к деятельности.

Первой стадией либерализации стало введение в 1969 г. в Сообществе квот на разрешения. Обладатели разрешений Сообщества имели право осуществлять грузовые перевозки без каких-либо количественных ограничений между двумя странами-членами ЕЭС и, в случае необходимости, имели право на транзит через любую другую страну-члена ЕЭС. Первая квота Сообщества, зафиксированная в 1969 г., была на 1 200 разрешений, поделенных между странами-членами ЕЭС следующим образом: Германия – 286, Италия – 194, Нидерланды – 240, Бельгия – 161, Люксембург – 33. Количество разрешений еже-

годно увеличивалось вплоть до 1983 г., когда количество разрешений достигло 4 038 на 10 стран-членов ЕЭС [3, с. 128].

В декабре 1984 г. система ежегодных специальных разрешений была заменена регулярным увеличением количества разрешений, установленного в размере 30% на 1985 г. и 15% на каждый последующий год. Решение Совета об освобождении грузовых автоперевозок между странами ЕЭС от всех ограничений по количеству, начиная с 1993 г., принято в июне 1986 г.

Важной стадией в процессе либерализации стало принятие в 1992 г. Регламента 881/92 «О перевозках товаров по автодорогам государств-членов ЕЭС или при пересечении одной или более стран», который заменил систему количественных квот на разрешения Сообщества на выполнение международных автоперевозок. Регламентом были определены унифицированные правила для выдачи национальными органами государств-членов разрешения на осуществление таких перевозок (Union authorization) и водительской аттестации (driver attestation). Принятие в 1993 г. Регламента 3118/93 установило четкие количественные рамки и расписание для прогрессивной либерализации каботажных перевозок, которая с успехом внедрена 1 июля 1998 г.

Начиная с 4 декабря 2011 г. допуск на рынок международных грузовых перевозок стал регулироваться Регламентом (ЕС) № 1072/2009 «Об общих правилах для доступа к рынку международных грузовых автоперевозок», где определяются единые правила осуществления каботажных перевозок (выполнение транспортных услуг внутри определенной страны иностранным перевозчиком, когда место погрузки и выгрузки находится в данной стране).



Согласно части 3 статьи 8 Регламента (ЕС) № 1072/2009 каботажные перевозки внутри ЕС могут осуществлять транспортные компании, которые являются обладателем лицензии ЕС, а их водители, если они не являются гражданами ЕС, должны иметь соответствующее разрешение на работу.

Такие компании имеют право осуществить до трех каботажных перевозок на том же транспортном средстве, которое участвовало в международной перевозке товара из другого государства ЕС либо из государств не участников ЕС в принимающее государство ЕС. Последняя разгрузка при каботаже должна быть осуществлена в принимающем государстве ЕС в течение 7 дней с момента последней выгрузки, связанной с основной международной перевозкой.

Автомобильные перевозчики в течение семи дней после выгрузки основного груза могут выполнять все три каботажные перевозки в любом государстве ЕС, при условии, что они будут иметь ограничение на одну каботажную перевозку в одном государстве ЕС. При этом будет отведено максимум три дня со дня въезда на территорию этого государства ЕС. В соответствии с данным Регламентом каждый иностранный перевозчик должен иметь с собой неопровержимое доказательство (документы на перевозку) о международной перевозке и о каждой каботажной перевозке, которую он осуществил.

Этот Регламент распространяется на все страны Евросоюза и каботажные перевозки внутри Сообщества сейчас могут осуществлять транспортные компании, которые являются обладателем лицензии ЕС. Однако для Румынии и Болгарии выполнять каботажные перевозки стало возможным только с 1 января 2012 г.

Рынок автоперевозок полностью либерализован только внутри ЕС, в других регионах перевозки осуществляются преимущественно на двусторонней основе.

В результате глобализации экономики и торговли регулирование на автомобильном транс-

порте постепенно переходит от двусторонних разрешительных систем к свободному рынку [рис. 1]. Многосторонние соглашения играют роль промежуточного этапа в процессе структурного изменения регулирования на автомобильном транспорте.



Рис. 1. Этапы эволюции сферы международных автомобильных перевозок в Европейском Союзе

Однако, с точки зрения достигнутой перспективы общего рынка услуг автоперевозок, нынешняя структура двусторонних соглашений между странами-членами ЕС и третьими странами сильно различается, что часто ведет к искажению конкуренции даже между перевозчиками Сообщества, зарегистрированными в разных странах-членах ЕС.

Использование и наращивание объемов промышленного и сельскохозяйственного производства, развитие международного сотрудничества и связей способствуют развитию внешней торговли, международных перевозок и международного туризма. Украина находится на перекрестке главных транспортных направлений Евразийского континента. Сформированные широтные и меридиональные транзитные пути Восток – Средняя Азия, Китай – Запад и Скан-

динавия – Балканы имеют тысячелетнюю историю.

Транспортный потенциал Украины, несмотря на недостаточный уровень его развития, является значительным. Это дает возможность развивать перевозки как во внутреннем, так и в международном сообщениях, а также способствовать приближению национальной транспортной системы к единой в ЕС.

В своей транспортной политике Украины сегодня придерживается двух основных форм международного сотрудничества: первая – многостороннее сотрудничество на основе создания координационных межгосударственных советов и комитетов, и вторая – на основе двусторонних межправительственных соглашений как по транспорту в целом, так и по видам сообщений.

На сегодняшний день между-



народное транспортное право как отрасль международного частного права представляет собой комплекс правовых норм, содержащихся в национальном законодательстве, международных договорах, обычаях и регулирует обязательственные отношения по перевозке грузов, пассажиров и багажа в международном сообщении. Отличительной особенностью правового регулирования в данной сфере является то обстоятельство, что основные вопросы перевозок решаются в международных соглашениях (транспортных конвенциях), содержащих унифицированные нормы, которые единообразно определяют условия международных перевозок грузов и пассажиров.

На сегодняшний день Украине после подписания Соглашения об Ассоциации Украина – ЕС необходимо активизировать все усилия для расширения деятельности своих национальных транспортных предприятий в сфере международных пассажирских сообщений, стремясь к международному европейскому сотрудничеству в целях выработки единообразных (унифицированных) условий перевозок грузов, а также согласования юридических норм, относящихся к режиму нахождения транспортных средств и обслуживающего их персонала в пределах юрисдикции договаривающихся сторон, и по многим другим вопросам.

Объединение усилий по гармонизации стандартов и технологий в сфере международных пассажирских перевозок позволит расширить доступ национальных компаний на европейский рынок и повысить безопасность этих перевозок.

Выводы.

В обеспечении высокого качества и культуры обслуживания потребителей транспортных

услуг при автомобильных перевозках в международном сообщении значительная роль принадлежит организации международных перевозок автомобильным транспортом и правовому регулированию этих перевозок. Правовые акты Европейского Союза в области транспорта, касающиеся международных перевозок, устанавливают минимальные требования и стандарты, которые обеспечивают в рамках сообщества равные условия конкуренции и доступа субъектов хозяйствования к общему рынку транспортных услуг.

Важность правового анализа европейской интеграции обуславливается как изменениями в общем состоянии международных отношений, так и особенностями эволюции самих Европейских сообществ и Европейского Союза. Имплементация совместных правил доступа к автотранспортному рынку выступает важным инструментом европейской экономической интеграции и, прежде всего, направлена на достижение максимально эффективного регулирования рынка транспортных услуг европейского государства.

Внедрение в ближайшем будущем требований указанных регламентов будет способствовать налаживанию более прозрачных партнерских отношений между Украиной и государствами ЕС, позволит усилить позиции Украины в переговорном процессе по либерализации перевозок, осуществляемых автомобильным транспортом.

Литература:

1. Леончик В.П. Концепция гармонизации законодательства Беларуси и ЕС в области перевозок пассажиров (проект «Беларусь и ЕС: делимся опытом»). / В.П. Леончик, А.В. Королев, Д.М. Бабицкий,

О.С. Буйкевич. – Мн.: Нац. библиотека Беларуси, 2013. – 136 с.

2. Единое экономическое пространство: проблемы интеграции в автотранспортном секторе / доклад IRU. – М., 2005. – 147 с.

3. Справочник IRU по международному законодательству в области автомобильного транспорта / Представительство IRU в СНГ. – М., 2005. – 360 с.

4. Костюченко Л.М. Автотранспортное право / Л.М. Костюченко, М.Р. Наапетян. – К.: Техніка, 2006. – 352 с.

5. Костюченко Л.М. Автомобільні перевезення у міжнародному сполученні / Л.М. Костюченко, М.Р. Наапетян. – К.: Видавничий Дім «Слово», 2007. – 656 с.

6. Международные автомобильные перевозки: пособие / Л.М. Костюченко, Л.П. Докиль, Ю.Ф. Кучинский [и др.]; Ассоц. междунар. автомобил. перевозчиков Украины. – К.: Бланк-Пресс, 2010. – 176 с.: ил.

7. Автомобільний транспорт України: стан, проблеми, перспективи розвитку: монографія / Державний автотранспортний науководослідний і проектний інститут; за заг. ред. А.М. Редзюка. – К.: ДП «ДержавтотрансНДІпроект», 2005. – 400 с.