

РЕЦЕНЗИЯ

на проект Концепции гармонизации законодательства Беларуси и ЕС
в области перевозок пассажиров, подготовленный в рамках
проекта «Беларусь и ЕС: делимся опытом»

Законодательство является не только составной частью государственной транспортной политики, но и основным инструментом ее реализации. В свою очередь, развитие законодательства во многом зависит от состояния государственной политики, четкого определения ее приоритетов. Современная государственная политика в транспортной сфере должна содействовать реализации концепции устойчивого развития, поддержке устойчивой мобильности всех категорий населения, координации работы всех видов общественного транспорта на территории городов и населенных пунктов, созданию условий для стабильной и эффективной транспортной деятельности. При этом успешная реализация даже самой прогрессивной транспортной политики может быть достигнута только при соответствующих институциональных преобразованиях в транспортной отрасли, необходимость которых также должна быть закреплена на законодательном уровне. В связи с этим, исследование состояния и перспектив развития транспортного законодательства Беларуси в направлении гармонизации с ЕС является весьма актуальным

Представленный на рецензию проект «Концепции гармонизации законодательства Беларуси и ЕС в области перевозок пассажиров» изложен более чем на 100 страницах, включает основной текст и приложения. Предложенная структура документа, последовательность и логика изложения материала полностью соответствует заявленной авторами теме.

В «Концепции гармонизации законодательства Беларуси и ЕС в области перевозок пассажиров» дан широкий обзор законодательства ЕС в области дорожного пассажирского транспорта. Авторами выполнен анализ основных Регламентов и Директив ЕС, международных соглашений и конвенций.

Описаны методы организации работы пассажирского дорожного транспорта и обеспечения комплексной мобильности в ЕС.

В работе также подробно описано состояние регламентации и законодательства транспорта в Беларуси и дан сравнительный анализ правового регулирования в Беларуси и ЕС. В Концепции особое внимание уделено аспектам государственной поддержки общественного транспорта и обеспечению добросовестной конкуренции, а так же защите прав пассажиров и их безопасности.

В рецензируемом документе содержатся основные положения европейской транспортной политики и правовых механизмов ее реализации в области комплексной мобильности с акцентом на автомобильные перевозки пассажиров и приоритетное развитие общественного транспорта. На основе анализа общеевропейского законодательства и правоприменительной практики в этой сфере, опыта Литвы и Молдовы, даны предложения по развитию законодательства и рекомендации по присоединению Республики Беларусь к международным соглашениям и конвенциям в сфере автомобильных перевозок пассажиров.

В «Концепции гармонизации законодательства Беларуси и ЕС в области перевозок пассажиров» на основе анализа законодательства ЕС, авторами сделан вывод о том, что европейские подходы к правовому регулированию способствует прогрессивному развитию пассажирского дорожного транспорта.

В последние два десятилетия в Евросоюзе проводится работа по подготовке и принятию единых рамочных документов, оговаривающих приоритеты развития общественного транспорта и закрепляющих универсальные права пассажиров, их унификацию независимо от вида транспорта. К сожалению в Беларуси работа в этом направлении пока не ведется.

Основные принципы современной политики в области общественного транспорта авторы предлагают сформулировать следующим образом: работа

транспортных предприятий (перевозчиков) организуется по принципу рыночной экономики, а государственные интересы защищаются рамками общих правил и существованием соответствующих государственных служб, а также независимых от перевозчиков органов регулирования транспортной деятельности. Такие подходы полностью соответствуют подходам, используемым в ЕС.

На основе анализа европейских систем обеспечения качества пассажирских перевозок авторы выделяют следующие основные параметры, влияющие на оценку качества услуг городского пассажирского транспорта:

регулярность движения транспортных средств или точное выполнение расписания движения;

скорость перевозок. Пассажиры заинтересованы в уменьшении длительности поездок и, если общественный пассажирский транспорт, движется по специально отведенным полосам движения, то он может в часы «пик» успешно конкурировать с индивидуальным автомобилем;

составление оптимальных расписаний движения транспортных средств на всех видах транспорта;

увеличение провозной способности общественного транспорта;

обеспечение безопасности и комфортности перевозок пассажиров общественным транспортом, являющимся наименее аварийным вследствие более высокой квалификации обслуживающего персонала.

В работе доказано, что правовое регулирование организации перевозок пассажиров дорожным транспортом Беларуси во многом соответствует правовому регулированию ЕС. На законодательном уровне определены заказчики перевозок пассажиров в регулярном сообщении, установлен порядок выбора перевозчиков путём проведения конкурсов (тендеров), а отношения между заказчиком перевозок и исполнителем строятся на договорной основе.

Законодательные акты и подзаконные нормативные документы Беларуси устанавливают требования по противодействию

монополистической деятельности и развитию добросовестной конкуренции, обеспечению безопасности пассажиров, а также к техническому состоянию транспортных средств. Установлены социальные стандарты по обслуживанию населения в области транспорта.

Законодательством установлено главенство норм международных соглашений, действующих для Республики Беларусь, над нормами, предусмотренными национальным законодательством.

Вместе с тем, авторы работы указывают и на аспекты, которые, по их мнению, замедляют развитие пассажирского транспорта Беларуси. Регулирование рынка международных автомобильных перевозок пассажиров в Беларуси основывается на двусторонних межправительственных соглашениях об автомобильном сообщении.

В общем виде недостатки системы двусторонних соглашений, по мнению авторов можно охарактеризовать следующим образом:

они препятствуют гармонизации и унификации законодательства, поскольку предусматривают различные правовые режимы выполнения перевозок пассажиров в отдельных странах;

такая практика противоречит основополагающим принципам ВТО в части формирования единого экономического пространства и зоны свободной торговли без изъятий и ограничений;

разнородные правовые режимы, положенные в основу межправительственных двусторонних соглашений, прежде всего, из-за установленных на взаимной основе преференций, ущемляют интересы других стран, являются по отношению к ним дискриминационными;

создаются барьеры для доступа автомобильных перевозчиков к рынкам других стран, искажая тем самым принципы транспарентности и добросовестной конкуренции;

нет условий для свободного движения услуг на основе общих правил и подходов, а также проведения согласованной экономической транспортной политики с учетом принципов и норм международного права и ВТО.

Авторы указывают, что «в условиях формирования единого экономического, в том числе и транспортного, пространства двусторонняя система регулирования автомобильных сообщений между отдельными странами является тормозом экономической интеграции». В работе обоснована целесообразность присоединения Беларуси к некоторым международным соглашениям и конвенциям ЕЭК ООН, что окажет положительное влияние на развитие международных автомобильных перевозок.

Учитывая тот факт, что Беларусь активно участвует в других интеграционных процессах, происходящих на территории бывшего СССР (в их основу положены стандарты, выработанные в рамках ВТО и ЕС), то она не может быть в стороне от процесса международной гармонизации законодательства. Основными задачами гармонизации законодательства в сфере транспорта являются максимально выгодная для Беларуси адаптация к возможно скорому вступлению ее в ВТО, а также выработка механизмов грамотного протекционизма, защиты национальных рынков транспортных работ и услуг, продвижения отечественных перевозчиков на мировые рынки.

Рассматриваемое в Концепции соглашение «Интербус» вполне отвечает этим целям и направлено на либерализацию международных автомобильных перевозок пассажиров в нерегулярном сообщении, гармонизацию условий получения разрешений (лицензий), необходимых для их выполнения. Кроме того, в отличие от своего предшественника ASOR, оно открыто для присоединения всех стран. По оценке международных экспертов, присоединение к Соглашению «Интербус» способствует росту объемов международных автомобильных перевозок пассажиров на 25-30%.

Как отмечают авторы, в результате присоединения к международным соглашениям и конвенциям для автомобильных перевозчиков создаются более благоприятные условия для эффективного выполнения перевозок за счет упрощения процедур по таможенному досмотру и оформлению документов, уменьшения дорожных и иных сборов. Кроме того, высокая

степень гармонизации национального законодательства, упрощение административных процедур – необходимые условия для создания благоприятного инвестиционного климата.

В Концепции отмечается, что в настоящее время завершается работа по подготовке глобального многостороннего соглашения, регулирующего международные регулярные перевозки пассажиров городскими автобусами и автобусами дальнего следования, которое носит название «Омнибус».

Многие положения Соглашения «Омнибус» перекликаются с Соглашением «Интербус», в том числе это касается прав и обязанностей перевозчиков, требований, предъявляемых к транспортным средствам, качеству обслуживания пассажиров, порядка уплаты таможенных и налоговых платежей и т.д. В совокупности оба соглашения позволят в значительной степени упростить транспортные операции и повысить качество услуг, оказываемых пассажирам.

Не обделено вниманием авторов «Система классификации автобусов по звездам», которая разработана Международным союзом Автомобильного Транспорта и действует в большинстве европейских стран: Латвия, Литва и Эстония присоединились к ней в 2000 году, а Молдова в 2002 году.

Опыт стран, внедривших такую классификацию, показывает ее положительное влияние на развитие рынка автомобильных перевозок пассажиров и туристических услуг, что может быть обеспечено только при одновременном принятии государственной программы обновления парка транспортных средств, предусматривающей стимулирующие меры для субъектов хозяйствования, приобретающих современные и комфортабельные автобусы.

Законодательство, регламентирующее отношения в области автомобильного транспорта и автомобильных перевозок пассажиров, основывается на Конституции и Гражданском кодексе Республики Беларусь, в его составе законы «Об основах транспортной деятельности», «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках», «О дорожном

движении», «Правила автомобильных перевозок пассажиров», утвержденные на правительственном уровне, а также иные нормативные правовые акты.

Как следует из Концепции, с принятия в 1998 году Закона Республики Беларусь «Об основах транспортной деятельности» берет отсчет процесс формирования национального транспортного законодательства.

Авторы справедливо отмечают - главное достоинство Закона «Об основах транспортной деятельности» заключается в том, что в нем впервые на постсоветском пространстве был определен основной перечень работ и услуг, относящихся к транспортной деятельности. На законодательном уровне, по сути, было изменено примитивное отношение к транспорту как исключительно перевозке. Такой подход был подкреплён новым Гражданским кодексом, который существенно расширил спектр поименованных в нем транспортных договоров.

Авторы правильно отмечают, что Закон «Об основах транспортной деятельности» (даже после корректировки в 2009 году) не развивается, нет в нем направлений развития транспорта, как комплексная мобильность, логистика или транзит. Логистические методы оптимизации потоковых процессов, происходящих при организации и выполнении перевозок пассажиров, в Беларуси на серьезном уровне еще не прорабатывались, соответственно, не отражены и в законодательстве.

Ценность Концепции заключается не только в подробном анализе законодательных и подзаконных нормативных документов Беларуси и ЕС, но и в выработке конкретных рекомендаций и предложений по развитию законодательства в области мобильности и транспортного обслуживания населения Беларуси.

Авторы предлагают подготовить проект Закона «Об организации транспортного обслуживания населения», при этом правильно формулируют основные принципы организации такой деятельности:

- гарантированность для населения предоставления транспортных услуг в соответствии с государственными социальными стандартами;

- безопасность выполнения перевозок пассажиров;
- доступность транспортных услуг для всех категорий населения;
- соблюдение установленных параметров качества транспортного обслуживания;
- оптимальное сочетание административного регулирования и рыночных (договорных или контрактных) отношений;
- равенство условий доступа на рынок услуг в области общественного транспорта перевозчиков всех форм собственности.

В интересах более качественного обслуживания пассажиров и перевозчиков законодательно предлагается по новому определить роль владельцев пассажирских терминалов, прежде всего вокзалов, в организации перевозок. Для этого они должны стать административно независимыми от перевозчиков, а их имущественный комплекс выведен из их состава. Без этого невозможно обеспечить всем равные условия в предоставлении услуг по перевозке пассажиров.

Такие подходы вполне соответствуют принципам, принятым для услуг общественного транспорта в Европейском Союзе. Авторы предлагают изменить порядок финансирования общественных транспортных услуг, для чего ввести параметры оценки их качества.

«Концепция гармонизации законодательства Беларуси и ЕС в области перевозок пассажиров» - документ, который поможет профильным специалистам и политикам предметно ознакомиться с опытом европейского правового регулирования в области пассажирского дорожного транспорта. Сравнительный анализ позволяет принять решения по модернизации и гармонизации белорусского законодательства в соответствии с общеевропейскими принципами. Осуществление таких решений, на мой взгляд, повысит эффективность работы общественного транспорта, окажет положительное влияние на развитие международных автомобильных перевозок, будет способствовать деловой активности и инициативности

перевозчиков, а также делает Беларусь более инвестиционно привлекательной для зарубежных инвесторов.

Вместе с тем, по тексту Концепции имеется ряд замечаний и предложений:

1. На стр. 12 указывается, что «правовые акты Евросоюза в области транспорта касаются в основном международных перевозок и устанавливают минимальные стандарты, которые обеспечивают в рамках сообщества равные условия конкуренции и доступа субъектов хозяйствования к общему рынку транспортных услуг». Данное утверждение требует уточнения, так как многие Регламенты ЕС регламентируют внутренние перевозки или внутренние и международные. Например: Регламенты ЕС 181/2011, 1071/2009, 1370/2007, 561/2006, Белая книга, Зелёная книга и т. д.

2. На стр. 23 приведены слова «этим соглашением определялся единый контрольный документ в виде списка пассажиров, а либерализация перевозок происходила...». Слово «списка пассажиров» предлагаю заменить на «путевого листа».

3. На стр. 24 «.....в частности, использованы положения находящегося в стадии подготовки нового регламента об общих правилах осуществления международных перевозок пассажиров городскими автобусами и автобусами дальнего следования». Видимо имеется в виду Регламент 1073/2009.

4. Текст Соглашения «Омнибус», подготовленный международной группой экспертов, рассмотрен в Женеве в октябре 2012 года, но для его вступления в силу необходима поддержка со стороны государств-членов ЕЭК ООН. На стр. 25 слова: «уже рассмотрен в Женеве в октябре 2012 года» предлагаю исключить, так как обсуждение уже было и в 2013 г.

5. На стр. 25 требуется уточнить источник цитирования фразы «система основана на международных и единообразных требованиях к автобусам, используемым для перевозки пассажиров на расстояние свыше 100 км».

6. На стр. 27 авторами приведена информация об ограничении габаритных размеров автобусов, в части «например, максимальная длина автобуса с тремя осями не может превышать 12 метров (сочлененного автобуса 18 метров), высота – 4 метра, ширина – 2,55 метра, а вес автобуса не может быть больше 26 тонн. Статья 4 пункты 2 и 4 указанного нормативного правового акта разрешают странам превышать эти показатели. Почти все страны ЕС установили для автобусов с тремя осями длину 13,5 м.

7. На стр. 32 по тексту авторами отмечается, что «регламентом 1071/2009 определены также требования, предъявляемые к лицензирующим агентствам (национальным органам, выдающим лицензии или лишаящим ее автомобильных перевозчиков)». Лицензирующие агентства принято называть «компетентный орган».

8. Регламенты 684/92 и 11/98 отменены, предлагается ссылку на них по тексту отменить, или указать об их отмене (стр. 34, стр. 30).

9. На стр. 36 написано, что «в контракте (он заключается на определенный и длительный срок) должна быть указана природа обязательств в отношении оказываемых услуг и причитающееся перевозчику вознаграждение....». По регламенту срок контракта до 10 лет.

В заключение необходимо отметить, что высказанные замечания и предложения не снижают информационной, практической и научной значимости рецензируемой работы. Концепция гармонизации законодательства Беларуси и ЕС в области перевозок пассажиров, подготовленная в рамках проекта «Беларусь и ЕС: делимся опытом», может быть рекомендована к изданию.

Заместитель секретаря по транспортной
политики, начальник отдела пассажирского
транспорта Литовской национальной
ассоциации автомобильных перевозчиков
«LINAVA»



Е. Столовицкий