



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/TRANS/SC.3/WP.3/2009/20
25 March 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ВНУТРЕННЕМУ ТРАНСПОРТУ

Рабочая группа по внутреннему водному транспорту

Рабочая группа по унификации технических предписаний
и правил безопасности на внутренних водных путях

Тридцать пятая сессия
Женева, 3-5 июня 2009 года
Пункт 3 а) предварительной повестки дня

**РЕЗОЛЮЦИЯ № 31 "МИНИМАЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ПРИ ВЫДАЧЕ
УДОСТОВЕРЕНИЙ СУДОВОДИТЕЛЕЙ ВНУТРЕННЕГО ПЛАВАНИЯ
С ЦЕЛЬЮ ИХ ВЗАИМНОГО ПРИЗНАНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ПЕРЕВОЗОК"**

Оценка воздействия и аналитическое исследование в связи с "Предложением
о правовом документе для согласования удостоверений судоводителей
во внутреннем водном транспорте на уровне Европейского союза"

Представлено Европейской комиссией

Записка секретариата

На тридцать первой сессии Европейская комиссия проинформировала Рабочую группу о запланированном исследовании по оценке воздействия для определения оптимальной стратегии, направленной на обеспечение законодательного согласования удостоверений судоводителей в масштабах ЕС (ECE/TRANS/SC.3/WP.3/64, пункт 14). На своей тридцать четвертой сессии Рабочая группа отметила ход подготовки этого исследования и поручила секретариату представить доклад о результатах оценки воздействия на тридцать пятой сессии (ECE/TRANS/SC.3/WP.3/68, пункт 25).

Рабочая группа, возможно, пожелает принять к сведению представленный ниже доклад и обсудить последствия этих изменений для пересмотра резолюции № 31 "Минимальные требования при выдаче удостоверений судоводителей внутреннего плавания с целью их взаимного признания при осуществлении международных перевозок".

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Во втором полугодии 2008 года Генеральный директорат по транспорту и энергетике (ГД ТРЭН) поручил провести внешнее исследование по оценке воздействия для определения и анализа - с точки зрения практической осуществимости, вероятных экономических, социальных, правовых и технических последствий, а также эффективности затрат - оптимальной стратегии, направленной на согласование удостоверений судоводителей во внутреннем водном транспорте (ВВТ) по всему Европейскому союзу (ЕС).

2. Это исследование по оценке воздействия будет способствовать работе Комиссии по оценке воздействия (ОВ)¹ в контексте инициативы для согласования удостоверений судоводителей на ВВТ в масштабах Европейского союза. В настоящее время процесс ОВ Комиссии находится в стадии реализации. На следующем этапе этого процесса на основе главных выводов, результатов и заключений, сделанных по итогам исследования ОВ, а также опыта, специальных знаний и соображений, высказанных участниками рынка ВВТ в ходе консультационных совещаний, проведенных Комиссией в рамках процесса ОВ², службы Комиссии подготовят и доработают доклад по оценке воздействия применительно к этой инициативе.

¹ Оценка воздействия является неотъемлемой частью процесса принятия стратегических решений Комиссии и осуществляется до внесения нового предложения. Как таковая оценка воздействия представляет собой инструмент для определения и анализа возможных вариантов политики и их сравнительных преимуществ и/или недостатков. Она на ранней стадии обеспечивает координацию в рамках служб Комиссии и заблаговременное консультирование среди участников, что в конечном счете демонстрирует открытость и стремление к транспарентности.

² Консультационный процесс в связи с инициативой по "согласованию удостоверений судоводителей на ВВТ" был начат ГД ТРЭН 4 июля 2008 года на первом совещании экспертов ВВТ в Брюсселе в целях 1) согласования удостоверений судоводителей и 2) гармонизации требований к экипажам в области ВВТ на уровне ЕС. 24 февраля 2009 года в Брюсселе было созвано второе совещание экспертов ВВТ, с тем чтобы содействовать дальнейшей разработке и развитию вышеупомянутых инициатив службами Комиссии.

3. На данном этапе процесса ОВ ГД ТРЭН обнародовал окончательный доклад об исследовании по оценке воздействия в связи с "Предложением о правовом документе для согласования удостоверений судоводителей во внутреннем водном транспорте". Для целей обсуждения Рабочей группой в этом документе содержится резюме окончательного доклада, в котором отражены основные результаты и выводы исследования ОВ. Следует отметить, что точки зрения, изложенные в этом документе, не являются официальной позицией Европейской комиссии или служб Комиссии.

II. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ОКОНЧАТЕЛЬНОГО ДОКЛАДА ОБ ИССЛЕДОВАНИИ ПО ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ В СВЯЗИ С "ПРЕДЛОЖЕНИЕМ О ПРАВОВОМ ДОКУМЕНТЕ ДЛЯ СОГЛАСОВАНИЯ УДОСТОВЕРЕНИЙ СУДОВОДИТЕЛЕЙ ВО ВНУТРЕННЕМ ВОДНОМ ТРАНСПОРТЕ НА УРОВНЕ ЕС"

4. Основная цель этого доклада, определенная в круге ведения, заключалась в том, чтобы представить ГД ТРЭН окончательные результаты оценки воздействия, касающейся возможного согласования удостоверений судоводителей на всей сети внутреннего водного транспорта в ЕС. В первой части доклада содержатся обзоры текущей ситуации и анализ существующих пробелов в правовых режимах (А), а во второй части анализируются варианты политики, направленной на улучшение нынешней ситуации (В).

А. Обзор текущей ситуации и анализ пробелов

5. Выводы доклада показывают, что сектор ВВТ в ЕС страдает от того, что законодательная и институциональная база весьма фрагментирована. Основными регулятивными структурами в этом секторе являются ЦКСР, ЕС, ДК и ЕЭК ООН, каждая из которых имеет разную (но частично совпадающую) географическую сферу действия и законодательство/резолюции которых устанавливают разные требования в отношении квалификации судоводителя.

6. Из этих основных организаций ЦКСР имеет наименьшую географическую сферу действия, но наиболее согласованные требования, тогда как у ЕЭК ООН наиболее широкая сфера охвата, но самый низкий уровень гармонизации.

7. Помимо разных географических сфер действия, эти разные регуляторы также обладают разными механизмами для реализации своих решений. Например, правила ЦКСР и директивы ЕС являются юридически обязывающими, тогда как рекомендации Дунайской комиссии и резолюции ЕЭК ООН таковыми не являются.

8. Требования в отношении уровня профессионального опыта, необходимого для получения удостоверения судоводителя, в этих четырех основных регулирующих организациях также различаются; это может создавать конкурентные преимущества или неудобства для судоводителей и компаний ВВТ в зависимости от их страны пребывания.

9. Существующее положение меняется. В частности, ЦКСР приняла решение, в соответствии с которым удостоверения, выданные в странах, не являющихся членами ЦКСР, на основании директивы ЕС 96/50, могут признаваться в качестве эквивалентных документам, используемым на Рейне. Румыния стала первой страной, получившей такое признание, и другие страны также должны присоединиться к этому процессу в 2009 году.

10. Что касается рыночного доступа, то наиболее значительным ограничением является доступ к германскому участку Рейна, где практически во всех случаях для получения разрешения на плавание требуется Рейнский патент. С точки зрения экономического значения этот участок Рейна является наиболее важным внутренним водным путем в Европе. Помимо германского участка Рейна, в некоторых европейских странах имеются другие участки внутренних водных путей, где доступ получают только те судоводители, которые обладают определенным минимальным знанием местных условий; это является еще одним препятствием для попыток выйти на новый (зарубежный) рынок.

11. Количество желающих стать судоводителями в ряде стран уменьшается; сегодня, по оценкам, число владельцев удостоверений судоводителя в ЕС составляет около 80 000. Число обладателей Рейнского патента составляет приблизительно 11 500 человек. Вместе с тем было бы желательно использовать более детальную и структурированную процедуру регистрации удостоверений судоводителей.

12. Выяснилось, что самым критическим вопросом в связи с деятельностью судоводителей в секторе ВВТ является доступ к Рейну. Из-за нынешнего режима возникают значительные барьеры для доступа к самой важной для ВВТ реке - Рейну.

В. Рекомендуемые варианты политики

13. Консультантам было поручено проанализировать четыре варианта политики, направленной на улучшение нынешней ситуации, и добавить альтернативные варианты, которые, по их мнению, целесообразно проанализировать. Ниже приводится перечень вариантов, в который консультант добавил вариант "С1":

- a) **Вариант А:** сохранение нынешней ситуации - никаких мер/вмешательства со стороны ЕС. В соответствии с этим вариантом действия ЕС никак не затронут статус-кво в отношении существующих правовых режимов.
- b) **Вариант В:** поощрение принятия факультативных мер. Поощрение принятия факультативных мер направлено на укрепление сотрудничества между государствами-членами в процессе устранения существующих различий и их последствий, в частности в рамках международных речных комиссий. Исходя из этого варианта государства - члены ЦКСР будут продолжать процесс индивидуального признания национальных удостоверений для плавания на Рейне, которые выдаются на основе директивы 96/50/ЕС. Заинтересованные стороны будут стремиться выявить различия между водными путями ЕС и уменьшать их, с тем чтобы сокращать ограничения для свободного передвижения судоводителей и стимулировать конкуренцию в секторе ВВТ.
- c) **Вариант С:** принятие обязательных мер в рамках нового или пересмотренного законодательства ЕС - директивы - с учетом различий между
- С а) "согласование в соответствии с наивысшими стандартами" и
- С б) "модульного подхода". Этот вариант повлек бы за собой пересмотр директивы Совета 96/50/ЕС или принятие новой директивы в целях гармонизации и упрощения правовой основы в отношении выдачи и признания удостоверений судоводителей в масштабах ЕС, что в свою очередь позволило бы выдавать европейское удостоверение судоводителя, действительное для всей сети ВВТ в пределах ЕС. В соответствии с этим вариантом следует различать два указанных ниже подварианта, между которыми могли бы выбирать государства - члены ЕС, а именно:
- i) обязательная гармонизация в соответствии с наивысшими возможными стандартами квалификации (выдача удостоверения, разрешающего плавание на судах всех типов на всех водных путях ЕС); или
- ii) возможность применения "модульного подхода", позволяющего постепенно приобретать (и сертифицировать) квалификацию.
- d) **Вариант С1:** принятие директивы для обеспечения обязательного взаимного признания удостоверений судоводителей. Следует изучить возможность пересмотра директивы Совета 96/50, касающейся поощрения взаимного признания удостоверений. Судоводителю, имеющему удостоверение, выданное лицензионным органом в любом из государств - членов ЕС, следует

предоставить полный доступ ко всем водным путям в масштабах ЕС. Это позволило бы судоводителям свободно перемещаться из одного государства-члена в другое и дало бы возможность компаниям быстрее реагировать на изменения, влияющие на стимулы, такие, как эволюция рыночных условий, пиковые периоды (или спады) в спросе либо наличие рабочей силы и т.д.

- е) **Вариант D:** принятие обязательных мер в рамках нового законодательства ЕС - правил. Этот вариант предполагает, что ЕС следует учесть объем правовой работы, которую надлежит выполнить в рамках ЕЭК ООН в связи с взаимным признанием удостоверений судоводителей в регионе ЕЭК ООН, а именно с резолюцией № 31 ЕЭК ООН, содержащей рекомендации о минимальных требованиях для выдачи удостоверений судоводителей. Поскольку в настоящее время акцент делается на поощрении принятия факультативных мер, вариант В был определен в качестве "контрфактуального" сценария, на основе которого оценивались последствия других вариантов.

14. Основные рассмотренные последствия включали:

- а) экономические последствия: конкурентоспособность МСП, конкуренция на внутреннем рынке;
- б) социальные последствия: последствия для рынка труда, особенно с точки зрения занятости, и последствия для безопасности;
- с) экологические последствия: изменения объемов выбросов и воздействие на местную окружающую среду.

15. Было установлено, что определяющим фактором возникновения этих последствий являются изменения в условиях доступа к Рейну. Содержащаяся в докладе оценка этой концепции резюмирована в таблице 1 ниже:

Таблица 1 Последствия для доступа к Рейну

Вариант А	Негативные
Вариант В	-
Вариант С а)	Позитивные
Вариант С b)	Позитивные - незначительные
Вариант С1	Позитивные - значительные
Вариант D	Позитивные

Источник: Europe Economics.

16. В нижеследующей таблице резюмированы последствия применения различных вариантов, которые могут быть очень позитивными (++), позитивными (+), нейтральными (=), негативными (-) и крайне негативными (--).

Таблица 2 Обобщение последствий

Варианты	Конкуренто-способность МСП	Годовые издержки	Конкуренция	Безопасность	Возможности занятости	Окружающая среда
А	(-)	(=)	(-)	(=)	(-)	(-)
В						
С а)	(+)	(-)	(+)	(+)	(+)	(+)
С b)	(+)	(=)	(+)	(=)	(+)	(+)
С1	(++)	(-)	(++)	(=)	(++)	(++)
D	(+)	(--)	(+)	(+)	(+)	(+)

Источник: Europe Economics.

17. Таким образом, консультанты делают вывод о том, что дополнительные выгоды варианта С1 перевешивают дополнительные издержки и возможные проблемы безопасности, и вследствие этого рекомендуют Комиссии реализовать вариант С1, т.е. изменить директиву Совета 96/50 для обеспечения взаимного признания удостоверений судоводителей на всей сети внутренних водных путей Европейского союза.
