



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

TRANS/SC.1/2002/8
29 July 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH and
FRENCH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ВНУТРЕННЕМУ ТРАНСПОРТУ

Рабочая группа по автомобильному транспорту
(Девяносто шестая сессия, 7-10 октября 2002 года,
пункт 5 с) iii) повестки дня)

**СОГЛАСОВАНИЕ ТРЕБОВАНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ
АВТОМОБИЛЬНЫХ ПЕРЕВОЗОК И ИХ ОБЛЕГЧЕНИЯ**

**ПОВЫШЕНИЕ КРИТЕРИЕВ КАЧЕСТВА ДЛЯ ДОСТУПА К ПРОФЕССИИ
АВТОТРАНСПОРТНОГО ОПЕРАТОРА (ГРУЗОВЫХ И ПАССАЖИРСКИХ
ПЕРЕВОЗОК)**

Представлено Международным союзом автомобильного транспорта (МСАТ)

1. История вопроса

1.1 Ожесточенная конкуренция на рынке грузовых автомобильных перевозок, а также происшедшие недавно и вызвавшие большой общественный резонанс трагические аварии в туннелях привлекли внимание к проблеме применения критериев для допуска к профессии автотранспортного оператора (грузовых и пассажирских перевозок).

1.2 В соответствии с политическим решением в *государствах - членах Европейского союза*, касающимся либерализации экономики, 29 апреля 1996 года Совет ЕС принял директиву 96/26/ЕС о допуске к профессии оператора автомобильных грузовых и пассажирских перевозок, посредством которой были кодифицированы и отменены директивы, действовавшие с 70-х годов, и их последующие измененные варианты. Эта директива призвана заменить количественные критерии, основанные на распределении ограниченного числа лицензий, новой политикой либерализации в рамках ЕС, базирующейся исключительно на качественных критериях допуска к профессии. Описание критериев качества содержится в приложении.

Применение количественных критериев характеризуется многими недостатками, описание которых приводится в пунктах 2.1-2.6. Несмотря на присущие этой системе ограничения, принцип, лежащий в основе нового законодательства Сообщества, направленного на либерализацию, стал широко использоваться на основе разных критериев во многих других странах, в частности в центральной и восточной Европе.

1.3 В странах за пределами ЕС существуют два типа ситуации.

1.3.1 В большинстве *стран, являющихся кандидатами на присоединение к ЕС*, можно наблюдать тенденцию к согласованию национального законодательства с "достижениями ЕС". В зависимости от финансовых возможностей некоторые страны применяют стандарты, предусмотренные в директиве Совета 96/26/ЕС, и постепенно переходят на более высокие стандарты, указанные в директиве 98/76/ЕС (см. ниже), хотя некоторые государства - кандидаты на присоединение просили предоставить им переходный период для распространения финансовых требований на всех перевозчиков. В странах-кандидатах, а также в большинстве других центрально- и восточноевропейских стран юридические рамки обязательных экзаменов еще не в полной мере соответствуют требованиям ЕС (например, это касается изучаемых тем и независимости экзаменационного органа). В этих странах, как правило, применяется система лицензирования операторов. Вместе с тем в некоторых странах в определенных субсекторах, например на внутренних или пассажирских перевозках, порядок допуска к профессии в законодательном порядке до сих пор не регулируется.

1.3.2 В *Содружестве Независимых Государств (СНГ)* существующее законодательство о допуске к профессии все еще базируется на нормативных положениях бывшего Советского Союза. Действующее законодательство о допуске к профессии в большинстве стран СНГ основано на следующих критериях:

- a) несколько элементов требований в отношении "хорошей репутации", которые, однако, не соответствуют законодательству ЕС;
- b) несколько элементов требований в отношении "финансового положения", но на довольно низком уровне;
- c) определенный уровень требуемой подготовки, но не с точки зрения "профессиональной пригодности", как это понимается в ЕС.

В ряде стран СНГ национальным парламентам были представлены и частично приняты ими проекты нового законодательства, построенного по принципу, лежащему в основе альтернативного варианта ЕС, но базирующегося на менее жестких критериях.

1.4 Усилия по введению и применению качественных критериев допуска к профессии в государствах-членах, не входящих в ЕС, получают действенную поддержку со стороны ЕКМТ в рамках ее географической сферы деятельности (см. Сводную резолюцию СМ (2000)10/Final, глава II; применение многосторонней системы квот).

2. Проблемы применения критериев допуска

Для детального анализа этих проблем можно использовать *пример законодательства ЕС*.

2.1 Несмотря на четкие требования директивы 96/26/ЕС о регулировании процесса открытия транспортного рынка ЕС на основе принципов либерализации, выяснилось, что требования качества, принятые в начале 90-х годов, можно было соблюдать без особых трудностей и что данные критерии не обеспечивали желаемый и ожидаемый уровень качества профессиональной деятельности.

В директиве 96/26/ЕС изложены только минимальные критерии. Интеграция этой новой политики в национальное законодательство государств - членов ЕС происходила постепенно. Ввиду несоответствия критериев, применявшихся в разных странах, между государствами-членами по-прежнему существовало множество различий, что приводило к диспропорциям и нарушению функционирования механизмов конкуренции. Это относилось не только к критериям хорошей репутации, но также к требованиям в отношении финансового положения и профессиональной пригодности.

2.2 Что касается финансового положения, то цель общего увеличения требуемого капитала и объема резервных средств заключалась в сокращении значительных различий между государствами-членами, в которых ранее эти суммы варьировались от 3 000 евро до более 20 000 евро на транспортное средство.

2.3 В связи с профессиональной пригодностью в национальных критериях также существовали огромные различия, что привело к появлению так называемого "туризма СПП", когда транспортные операторы сдавали экзамены в странах с менее жесткими требованиями по сравнению с их собственной страной.

2.4 Кроме того, опыт показал, что недавно созданные и динамично развивающиеся виды перевозок по найму или за вознаграждение, например услуги по экспресс-доставке грузов с использованием малогабаритных транспортных средств с ограниченной грузоподъемностью, также необходимо регулировать на основе согласованных правил допуска к профессии.

2.5 Таким образом, основные изменения к директиве 96/26/ЕС с поправками, внесенными директивой 98/76/ЕС, были направлены на:

- a) улучшение (ужесточение) требований в отношении финансового положения;
- b) усиление требований в отношении профессиональной пригодности операторов (требования СПП), в частности путем:
 - уделения бóльшего внимания безопасности дорожного движения, охране окружающей среды и согласованию требований к организации экзаменов;
 - распространения требований об обязательном экзамене или проверке всех операторов, в том числе операторов с пятилетним опытом работы, которые также должны пройти дополнительное тестирование, что позволяет ограничить масштабы "туризма СПП";
 - регулирования других вопросов, касающихся требуемой квалификации, экзаменационных норм, а также методов выставления оценок и введения общего формата свидетельств;
- c) проверки соблюдения компаниями всех трех критериев по крайней мере каждые пять (5) лет.

2.6 В настоящее время, согласно имеющейся у МСАТ информации, Европейская комиссия намерена провести обзор хода осуществления директивы 98/76/ЕС, включая условия СПП, для изучения вопроса о том, являются ли экзаменационные нормы достаточно высокими для удовлетворения потребностей рынка, характеризующегося ожесточенной конкуренцией, и требований качества, предъявляемых к транспортной отрасли. Такой обзор может также охватывать государства, являющиеся кандидатами на присоединение к ЕС.

3. Позиция отрасли

3.1 Ввиду высокого уровня конкуренции на либерализованных мировых торговых рынках, явившегося результатом применения Соглашения ГАТТ/ВТО в 144 странах, с каждым днем заказчики на автомобильном транспорте требуют все более эффективного и комплексного транспортного обслуживания. Поэтому автотранспортная промышленность поддержала законодательство о либерализации транспортной отрасли и о замене системы количественного лицензирования для допуска к профессии свободно функционирующей системой, основанной исключительно на согласованных и эффективных критериях качества.

3.2 МСАТ также выступает за внедрение такой либерализованной системы. Он придерживается своей прежней позиции, в соответствии с которой все транспортные компании, осуществляющие грузовые и пассажирские перевозки по найму и за вознаграждение, должны подвергаться проверке на основе эффективных и согласованных критериев качества для допуска к профессии, независимо от веса или грузоподъемности их транспортного средства (транспортных средств). Этот вопрос был разрешен лишь частично, о чем, например, свидетельствует директива 98/76/ЕС Европейского союза.

3.3 Однако большой негативный опыт, накопленный практически во всех странах ЕС, со всей очевидностью показывает, что цель директивы 98/76/ЕС о применении критериев качества для создания конкурентного рынка, обеспечивающего равные возможности для всех операторов, не была достигнута, поскольку критерии качества недостаточно высоки и поэтому неэффективны. Любой транспортный оператор по-прежнему может получить доступ к профессии, не вкладывая в это никаких средств и даже не имея собственного помещения. К тому же операторы могут, как и раньше, ставить свои транспортные средства на стоянку на автодорогах общего пользования и заниматься перевозочной деятельностью по найму или за вознаграждение, не получив надлежащим образом оформленной лицензии и не рискуя при этом подвергнуться контролю на дороге или на территории самой компании.

Выполнение требований в отношении финансового положения может оказаться относительно нетрудным благодаря банковским гарантиям; даже в случае банкротства компании владельцы по-прежнему могут легко получить новую гарантию для создания новой компании. Вполне возможно, что финансовые учреждения сами заинтересованы в поддержании "на плаву" практически обанкротившихся компаний, для того чтобы попытаться вернуть предоставленные ими кредиты. Компании с неустойчивым финансовым положением могут даже заниматься каботажными перевозками в другой стране (в пределах ЕС), что приводит к значительным нарушениям функционирования местных рынков.

3.4 Данная директива не позволила добиться желаемого уровня согласования. По-прежнему существуют значительные различия в толковании и применении трех вышеупомянутых критериев на национальном уровне.

3.5 Основные проблемы обусловлены отсутствием регулярного государственного контроля, будь то в отношении согласованного и строгого соблюдения критериев качества национальными администрациями или их уровня требований.

3.6 Существующие недостатки в системе допуска к профессии весьма неблагоприятно отражаются на конкуренции. Поэтому крайне необходимо *согласовать национальное законодательство*, чему следует уделить первоочередное внимание, в частности в государствах, не входящих в ЕС, или в государствах, являющихся кандидатами на присоединение. Основой для этой работы могло бы послужить действующее законодательство ЕС.

Введение и применение критериев за пределами ЕС должны осуществляться поэтапно. Согласованная система должна быть распространена на международные операции и перевозчиков на как можно более ранней стадии. В этой связи страны, являющиеся кандидатами на присоединение к ЕС, занимают особое место.

3.7 Наконец, для согласования и улучшения требований в отношении профессиональной пригодности транспортная отрасль выдвинула собственную инициативу, а именно предложение о создании академии МСАТ, которая устанавливает критерии "высокого качества" обучения и экзаменирования автомобильных перевозчиков путем принятия и проверки стандартов в области профессиональной подготовки (сегодня основной упор делается на свидетельстве о профессиональной пригодности) на основе:

- аккредитации учебных заведений, отвечающих стандартам академии МСАТ в области профессиональной подготовки и квалификационных экзаменов (надлежащим образом согласованным с требованиями ЕС), и
- выдачи дипломов лицам, прошедшим сертифицированный курс подготовки и успешно сдавшим соответствующие экзамены.

Академия МСАТ, имея широкий потенциальный географический охват (в принципе 69 стран мира, где МСАТ представлен через посредство национальных организаций-членов), была открыта два года назад. Сегодня академия МСАТ сотрудничает с аккредитованными учебными заведениями в 19 странах. Деятельность академии МСАТ получила поддержку со стороны Европейской комиссии, ЕКМТ, Всемирного банка, Европейского учебного фонда и Европейской федерации транспортников; все эти организации являются членами Консультативного совета академии. Порядок взаимного признания дипломов, выдаваемых академией, должен регулироваться компетентными органами, сотрудничающими с академией МСАТ и признающими ее.

4. Заключение

ЕЭК ООН и правительствам ее государств-членов предлагается принять меры, направленные на:

- определение и введение эффективных, согласованных и поддающихся контролю критериев качества для допуска к профессии автотранспортного оператора, осуществляющего любые грузовые и пассажирские перевозки по найму или за вознаграждение (пассажирские перевозчики включают также таксомоторные предприятия, при этом должным образом учитываются местные условия и проводится четкое различие между лицензированием профессий автобусных перевозчиков и операторов таксомоторных перевозок), независимо от весовой категории транспортных средств. Такие жесткие условия должны применяться к новым участникам перевозочной деятельности и рассматриваться с учетом "давно приобретенных прав" существующих операторов;
- укрепление согласованных процедур в целях контроля применения законодательства о допуске к профессии во всех государствах - членах ЕЭК ООН;

- развитие сотрудничества с профессиональными организациями, представляющими интересы автотранспортной отрасли, на национальном и международном уровнях в целях применения, контроля и регулярной корректировки критериев в соответствии с потребностями автотранспортного сектора и с должным учетом собственных инициатив этой отрасли и возможностей для "саморегулирования", например в случае аттестации уровня подготовки.

5. Вопросу о внедрении системы качественных критериев допуска к профессии и ее контроле следует посвятить новую отдельную резолюцию ЕЭК ООН.

Приложение

Описание критериев качества и других элементов, определенных директивами 96/26/ЕС и 98/76/ЕС Европейского союза

Критерии качества основаны на следующих условиях:

1. Требования в отношении хорошей репутации

- определяются государствами-членами;
- оператор должен удовлетворять следующим общим условиям:
 - отсутствие судимости за серьезные уголовные преступления, включая преступления коммерческого характера;
 - он не должен быть объявлен непригодным для продолжения профессиональной деятельности;
 - отсутствие судимости за серьезные правонарушения, например за нарушение условий оплаты и найма в рамках профессиональной деятельности, правил автомобильных перевозок и, в частности, требований в отношении продолжительности работы и отдыха водителей, веса и размеров коммерческих транспортных средств, безопасности дорожного движения и транспортных средств, а также охраны окружающей среды.

2. Финансовое положение

- наличие достаточных средств для выполнения требований в отношении создания предприятия и управления им;
- для целей оценки финансового положения компетентные органы проверяют годовые финансовые отчеты, имеющиеся средства, активы, издержки, состояние помещений, производственные объекты и оборудование;
- предприятие должно иметь в наличии капитал и резервные средства в размере не менее 9 000 евро при использовании только одного транспортного средства и не менее 5 000 евро на каждое дополнительное транспортное средство;

- в качестве доказательства может приниматься или требоваться банковская гарантия (или иные аналогичные средства).

3. Профессиональная пригодность

- обладание знаниями, соответствующими уровню подготовки, предусмотренному в приложении I к вышеуказанной директиве;
- проверка знаний на основе обязательного письменного экзамена, который может быть дополнен устным экзаменом;
- возможно освобождение от этого требования для подателей заявок, имеющих не менее пяти лет практического опыта работы, при условии сдачи ими экзамена, а также для обладателей дипломов о наличии высокой квалификации;
- наличие свидетельства, подтверждающего профессиональную пригодность; его сфера действия может быть ограничена национальными перевозками;
- от физических лиц, имеющих свидетельство, выданное в другом государстве-члене, может потребоваться сдача дополнительного экзамена (применяется временно в течение трех лет начиная с 1 октября 1999 года; возможно продление этого срока Советом еще на пять лет).

Существуют разные условия в отношении освобождения от требований и разные переходные периоды для предприятий, которые начали заниматься профессиональной деятельностью до/после определенных дат в зависимости от той или иной группы государств-членов.

Заявки на допуск к профессии могут быть отклонены, а выданные ранее разрешения изъяты; по крайней мере каждые пять лет компетентные органы должны проверять соблюдение этих требований предприятиями.

Государствам-членам следует обмениваться информацией о правонарушениях и оказывать друг другу взаимную помощь.

Должны на взаимной основе признаваться дипломы, свидетельства и другие доказательства наличия квалификации.

Государства-члены должны отменить ограничения в отношении права на создание предприятий на основе доказательств, предоставленных другими государствами-членами.

В приложениях I и II приводится перечень пройденных предметов, обеспечивающих профессиональную пригодность: гражданское право, торговое право, социальное право, налоговое право, управление коммерческой и финансовой деятельностью, доступ на рынок, технические стандарты и условия функционирования, безопасность дорожного движения, требования в отношении организации экзаменов, образец свидетельства о профессиональной пригодности.
