

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Часть 2

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ ВУЗОВ

Под редакцией **А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой**

3-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по юридическим направлениям*

**Книга доступна на образовательной платформе «Юрайт» urait.ru,
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

Москва ■ Юрайт ■ 2021

Ответственные редакторы:

Абашидзе Аслан Хусейнович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права юридического института Российского университета дружбы народов, профессор кафедры международного права международного-правового факультета Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России, Заслуженный юрист Российской Федерации, член Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, член Рабочей группы по произвольным задержаниям Совета ООН по правам человека (2008—2009), член Экспертного совета Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации, председатель Комиссии международного права Российской ассоциации содействия ООН;

Иншакова Агнесса Олеговна — доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и международного частного права Института права Волгоградского государственного университета (базовой кафедрой Южного научного центра Российской академии наук), Почетный работник сферы образования РФ, член Совета Волгоградского регионального отделения, эксперт по профессионально-общественной аккредитации общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», эксперт Общественной палаты Волгоградской области, эксперт Минобрнауки России в конкурсе на предоставление грантов для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых, — мегагрантов, судья Первого Арбитражного Третейского суда Волгоградского судебного участка, судья Третейского суда для разрешения экономических споров при Волгоградской Торгово-промышленной палате.

Рецензенты:

Карташкин В. А. — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; заслуженный юрист Российской Федерации;

Лабин Д. К. — доктор юридических наук, профессор.

П68 **Право Европейского Союза. В 2 частях. Ч. 2 :** учебник и практикум для вузов / А. Х. Абашидзе [и др.] ; под редакцией А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 343 с. — (Высшее образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-14615-8 (ч. 2)

ISBN 978-5-534-14614-1

Курс представляет собой объединение тематического материала из лучших конспектов лекций, фундаментальных трудов, монографий, периодических публикаций, в том числе научных статей в реферируемых ВАК РФ изданиях и в зарубежных изданиях, индексируемых в международных базах данных SCOPUS и Web of Science Core Collection, а также комментариев представителей авторского коллектива — профессорско-преподавательского состава кафедры гражданского и международного частного права ВолГУ (базовой кафедры ЮНЦ РАН), кафедры международного права РУДН и приглашенных к участию в создании курса специалистов иных ведущих вузов страны. Тесное взаимодействие международного частного и публичного права, обеспеченное узкопрофильными специалистами двух кафедр, обусловило структуру курса, состоящего из двух частей — общей и особенной, охватывающих правовые вопросы как первичного, так и вторичного европейского интеграционного права.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов юридических вузов и факультетов, аспирантов, преподавателей, научно-педагогических и практических работников, а также для специалистов в области международного и международного частного права и всех интересующихся правом Европейского Союза.

УДК 341(075.8)

ББК 67.412я73

Разыскиваем правообладателей и наследников Копылова М. Н.: <https://www.urait.ru/inform>

Пожалуйста, обратитесь в Отдел договорной работы:

+7 (495) 744-00-12; e-mail: expert@urait.ru

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

© Коллектив авторов, 2018

ISBN 978-5-534-14615-8 (ч. 2)

© Коллектив авторов, 2021, с изменениями

ISBN 978-5-534-14614-1

© ООО «Издательство Юрайт», 2021

Оглавление

Авторский коллектив	9
Принятые сокращения.....	10
Тема 15. Транспортное право Европейского Союза.....	12
15.1. Транспорт как важнейший сектор экономики Европейского Союза	12
15.2. «Общая» транспортная политика Европейского Союза: принципы, проблемы, компетенции, перспективы	14
15.3. Правовая политика и особенности правового регулирования деятельности в области автомобильного транспорта	23
15.4. Правовая политика и особенности правового регулирования деятельности в области железнодорожного транспорта	29
15.5. Правовая политика и особенности правового регулирования деятельности в области внутреннего водного транспорта	33
15.6. Правовая политика и особенности правового регулирования деятельности в области морского транспорта	36
15.7. Правовая политика и особенности правового регулирования деятельности в области воздушного транспорта	44
15.8. Правовая политика и особенности правового регулирования деятельности в области смешанных перевозок	52
15.9. Правовые основы транспортных взаимоотношений Европейского Союза и Российской Федерации	53
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>56</i>
<i>Задачи</i>	<i>56</i>
<i>Тесты</i>	<i>57</i>
Тема 16. Энергетическое право Европейского Союза.....	58
16.1. Общие положения и основные документы в сфере энергетической политики Европейского Союза	58
16.2. Принципы осуществления энергетической политики.....	63
16.3. Понятие и источники энергетического права Европейского Союза	64
16.4. Правовое регулирование добычи и разработки природных ресурсов в Европейском Союзе	73
16.5. Правовое регулирование электрической энергии в Европейском Союзе	76

16.6. Правовое регулирование атомной энергетики в Европейском Союзе	77
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	80
<i>Тесты</i>	81
Тема 17. Право интеллектуальной собственности Европейского Союза.....	82
17.1. Понятие, ключевые положения и общая политика правового регулирования интеллектуальной собственности в Европейском Союзе	82
17.2. Сроки защиты интеллектуальных прав в Европейском Союзе.....	99
17.3. Особенности защиты отдельных видов авторских и смежных прав в Европейском Союзе	101
17.4. Единая патентная система Европейского Союза	106
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	110
<i>Задачи</i>	110
<i>Тесты</i>	111
Тема 18. Правовое регулирование инновационной экономической деятельности Европейского Союза.....	112
18.1. Понятие и общие положения инновационной экономической деятельности Европейского Союза.....	112
18.2. Особенности правовой инфраструктуры инновационной экономики региона	114
18.3. Программные акты в сфере финансирования инновационных научных исследований и технологических разработок Европейского Союза	115
18.4. Цифровизация как драйвер инновационной экономики Европейского Союза. Единый цифровой рынок	127
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	131
<i>Тесты</i>	131
Тема 19. Экологическое право Европейского Союза	133
19.1. Компетенция Европейского Союза в сфере защиты окружающей среды.....	133
19.2. Институциональная основа защиты окружающей среды в Европейском Союзе	146
19.3. Правовые основы борьбы с экологической преступностью в Европейском Союзе	151
19.4. Сотрудничество Российской Федерации и Европейского Союза в сфере защиты окружающей среды	154
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	158
<i>Тесты</i>	158
Тема 20. Основы шенгенского права Европейского Союза.....	160
20.1. Исторические предпосылки и правовые основания возникновения шенгенского права	160

20.2. Источники шенгенского права	162
20.3. Шенгенская информационная система	163
20.4. Политика в области контроля пересечения внешних и внутренних границ ЕС. Шенгенский кодекс о границах	168
20.5. Визовая политика Европейского Союза. Визовый кодекс	172
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	176
<i>Задачи</i>	176
<i>Тесты</i>	177
Тема 21. Социальное право Европейского Союза	178
21.1. Права человека	179
21.2. Образование	185
21.3. Труд и социальная защита	191
21.4. Здравоохранение	197
21.5. Спорт	204
21.6. Культура	205
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	210
<i>Задачи</i>	210
<i>Тесты</i>	211
Тема 22. Трудовое право Европейского Союза	212
22.1. Структура регламентационных основ трудовых прав граждан Европейского Союза	212
22.2. Договор о функционировании Европейского Союза как правовая основа трудовых и непосредственно связанных с ними общественных отношений региона	213
22.3. Принципы и гарантии трудовых прав в Европейской социальной хартии	220
22.4. «Вторичное» трудовое право Европейского Союза	223
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	224
<i>Задачи</i>	225
<i>Тесты</i>	225
Тема 23. Правовое регулирование миграции в Европейском Союзе	228
23.1. Формирование компетенции Европейского Союза в сфере регулирования миграции	229
23.2. Правовое регулирование миграции граждан Европейского Союза	232
23.3. Правовое регулирование въезда и пребывания граждан третьих стран, в том числе беженцев	235
23.4. Управление границами: источники, формы, институты	239
23.5. Противодействие незаконной миграции	241
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	243
<i>Задачи</i>	243
<i>Тесты</i>	243

Тема 24. Правовые основы политики Европейского Союза в сфере образования и культуры	245
24.1. Европейская модель образования — «учение длиною в жизнь»	245
24.2. Роль социального диалога и социального партнерства в области политики образования Европейского Союза	249
24.3. Правовое закрепление положений о политике Европейского Союза в сфере образования	250
24.4. Правовое регулирование политики Европейского Союза в области культуры	256
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	259
<i>Задачи</i>	259
<i>Тесты</i>	259
Тема 25. Европейский Союз и защита прав человека	261
25.1. Становление принципа уважения прав человека в праве Европейского Союза	261
25.2. Хартия Европейского Союза об основных правах	271
25.3. Присоединение Европейского Союза к Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод 1950 года... ..	274
25.4. Механизмы защиты прав человека в Европейском Союзе	286
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	293
<i>Тесты</i>	293
Тема 26. Потребители в Европейском Союзе: некоторые аспекты защиты прав	295
26.1. «Право потребителей» Европейского Союза: основные понятия, субъекты и методы регулирования	295
26.2. Преимущественные методы регулирования отношений с участием потребителей — результат развития договорного права Европейского Союза	297
26.3. Общие положения и принципы обеспечения общего правового пространства для потребителей Европейского Союза	299
26.3.1. Требования к срокам и содержанию предоставляемой потребителям информации	299
26.3.2. Защита частной жизни и персональных данных принципом явно выраженного согласия	301
26.3.3. Принцип справедливости и критерии несправедливости (недобросовестности) договоров с потребителями	302
26.4. Новые идеи в развитии института защиты прав потребителей. Рамочный проект общих положений европейского частного права и защита прав потребителей	306
26.5. Перспективные векторы развития правовых подходов европейского законодателя к способам защиты прав потребителей	308

26.5.1. Иски о запрете торговой практики, нарушающей права потребителей	309
26.5.2. Выбор применимого права	311
26.5.3. Внесудебное урегулирование споров с участием потребителей	316
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	319
<i>Задачи</i>	320
<i>Тесты</i>	320
Тема 27. Россия — Европейский Союз: правовые основы сотрудничества	322
27.1. Формирование правовой основы сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским Союзом	322
27.2. Основные положения Соглашения о партнерстве и сотрудничестве	324
27.3. Дорожные карты по созданию общих пространств между Российской Федерацией и Европейским Союзом	328
27.4. Взаимные стратегии Российской Федерации и Европейского Союза	333
27.5. Дополнительные механизмы сотрудничества Российской Федерации и Европейского Союза	334
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	336
<i>Задачи</i>	336
<i>Тесты</i>	336
Перечень тем эссе и рефератов	338
Рекомендуемая литература	340
Новые издания по дисциплине «Право Европейского Союза» и смежным дисциплинам	343

Авторский коллектив

Алисиевич Е. С., кандидат юридических наук, доцент — тема 25 (в соавт. с С. Ю. Казаченок);

Анисимов А. П., доктор юридических наук, профессор — тема 16 (в соавт. с И. В. Балтутите);

Балтутите И. В., кандидат юридических наук — тема 16 (в соавт. с А. П. Анисимовым);

Беликова К. М., доктор юридических наук, профессор — тема 26 (в соавт. с А. О. Иншаковой);

Близнец И. А., доктор юридических наук, профессор, действительный государственный советник 3-го класса — тема 17;

Дерюгина Т. В., доктор юридических наук, профессор — пункт 18.4 (в соавт. с А. О. Иншаковой);

Долинская В. В., доктор юридических наук, профессор — тема 21 (в соавт. с Ю. А. Тымчук);

Иншакова А. О., доктор юридических наук, профессор — тема 15 (в соавт. с Е. В. Смиренской); пункты 18.1—18.3; пункт 18.4 (в соавт. с Т. В. Дерюгиной); тема 20 (в соавт. с Е. В. Киселевой); тема 26 (в соавт. с К. М. Беликовой);

Казачёнок С. Ю., доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист РФ — тема 25 (в соавт. с Е. С. Алисиевич);

Киселева Е. В., кандидат юридических наук, доцент — тема 20 (в соавт. с А. О. Иншаковой); тема 23;

Копылов М. Н., доктор юридических наук, профессор — тема 19 (в соавт. с А. М. Солнцевым);

Осадченко Э. О., кандидат юридических наук, доцент — тема 22 (в соавт. с А. Я. Рыженковым);

Рыженков А. Я., доктор юридических наук, профессор — тема 22 (в соавт. с Э. О. Осадченко);

Семенова Н. С., кандидат юридических наук, доцент — темы 24, 27;

Смиренская Е. В., кандидат юридических наук, доцент — тема 15 (в соавт. с А. О. Иншаковой)

Солнцев А. М., кандидат юридических наук, доцент — тема 19 (в соавт. с М. Н. Копыловым);

Тымчук Ю. А., старший преподаватель, научный сотрудник — тема 21 (в соавт. с В. В. Долинской).

Принятые сокращения

Документы

Амстердамский договор 1997 г. — Договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе, договор об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с этим акты, подписан в г. Амстердаме 2 октября 1997 г.

Договор о ЕС (Маастрихтский договор 1992 г.) — Договор о Европейском Союзе, подписан в г. Маастрихте 7 февраля 1992 г.

Договор о функционировании ЕС — Договор о функционировании Европейского Союза, подписан в г. Риме 25 марта 1957 г.

Лиссабонский договор 2007 г. — Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества, подписан в г. Лиссабон 13 декабря 2007 г.

Ниццкий договор 2001 г. — Ниццкий договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, договоры об учреждении Европейских сообществ и другие основополагающие акты, подписан в г. Ницце 26 февраля 2001 г.

Римский договор 1957 г. — Договор, учреждающий Европейское Сообщество, подписан в г. Риме 25 марта 1957 г.

Прочие сокращения

ВВП — валовой внутренний продукт

Евратом — Европейское сообщество по атомной энергии

ЕОУС — Европейское объединение угля и стали

ЕС — Европейский Союз

ЕСПЧ — Европейский суд по правам человека

ЕСЦБ — Европейская система центральных банков

ЕЦБ — Европейский центральный банк

ЕЭС — Европейское экономическое сообщество. С момента вступления в силу Маастрихтского договора в 1992 г. заменено на «Экономическое сообщество» (ЕС), а с 1 декабря 2009 г. (вступление в силу Лиссабонского договора) — на «Европейский Союз»

НАТО — Североатлантический альянс

ОВПБ — Общая внешняя политика и политика безопасности Европейского Союза

ООН — Организация Объединенных Наций

ОПБО — Общая политика безопасности и обороны

СМИ — средства массовой информации

СПСО — Сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел

ЭВС — Экономический и валютный союз

ЭКЮ — коллективная валюта Европейского валютного союза
(англ. *European Currency Unit*)

Тема 15

ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В результате изучения данной темы студент должен:

знать

- понятие категории «транспорт»;
- компетенции ЕС в сфере транспортной интеграции и кооперации;
- основные положения и принципы общей транспортной политики ЕС;
- существующие проблемы развития транспортной системы ЕС;
- основные источники транспортного права ЕС;
- компетенции ЕС в области национальной транспортной политики стран-участниц;
- правовые основы автомобильного, железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта;
- основы правовой политики транспортных взаимоотношений ЕС и России;

уметь

- аргументировать особенности правового регулирования различных видов транспорта;
- анализировать законодательство ЕС по предмету транспортного права;
- работать с правовыми актами в области транспортного права ЕС;
- осуществлять юридическое сопровождение контрактных отношений между хозяйствующими субъектами ЕС и России, связанных с транспортными перевозками грузов и пассажиров;

владеть

- навыками оперирования основными понятиями и категориями транспортного права ЕС;
 - навыками работы с источниками транспортного права ЕС.
-

15.1. Транспорт как важнейший сектор экономики Европейского Союза

Транспортный комплекс — это обширный сектор народного хозяйства, обеспечивающий потребности экономики страны и населения в перевозках различными видами транспорта. Поэтому совершенствование внутригосударственного, а также межгосударственного регулирования общественных отношений в области

транспорта — важнейшее направление проводимых в современном мире экономических реформ.

Транспорт является ключевой отраслью общеевропейской экономики. ЕС стремится создать современную интегрированную транспортную систему, которая укрепляет глобальную конкурентоспособность ЕС и способна решать задачи, связанные с устойчивым, разумным и инклюзивным ростом¹. Согласно статистическому справочнику за 2020 г. в 2018 г. в секторе транспортных услуг (включая почтовую и курьерскую деятельность) в EU-27 работало около 10,3 млн человек, что составляет около 5,3 % от общей численности рабочей силы. Около 52 % из них работали на наземном транспорте (автомобильном, железнодорожном и трубопроводном), 3 % — на водном транспорте (морском и внутреннем водном транспорте), 4 % — на воздушном транспорте и 27 % — на складских и иных вспомогательных транспортных работах (обработка, хранение и складирование грузов), а остальные 14 % — в почтовой и курьерской службах².

Интересно, что по данным инфографики, представленной на сайте Европейской комиссии, в Европе 1 из 20 рабочих мест приходится на транспортный сектор, 11 млн европейцев работают на связанных с транспортной отраслью рабочих местах, а это почти население Греции. В городском и пригородном пассажирском транспорте занято около 850 тыс. человек, что составляет около 8 % общей рабочей силы транспортной отрасли.

По состоянию на 2018 г. по национальным железным дорогам в ЕС проехало 8 млрд пассажиров. В общей сложности в 19 государствах — членах ЕС также наблюдается увеличение общего числа перевезенных железнодорожным транспортом пассажиров в период с 2017 по 2018 г. Вместе с тем на долю перевозок легковыми автомобилями приходится значительная часть внутренних пассажирских перевозок и на сегодняшний день во всех государствах — членах ЕС данная тенденция является преобладающей. На уровне ЕС общее число перевезенных авиапассажиров в 2018 г. достигло почти 1 млрд. Половина авиапассажирских перевозок приходится на рейсы за пределы ЕС (50 %), в то время как на национальные перевозки и перевозки внутри ЕС данным видом транспорта приходится 16 и 34 % соответственно.

В 2018 г. 410 млн пассажиров осуществили посадку и высадку в морских портах на территории ЕС, что свидетельствует о росте по сравнению с 2017 г. на 5,6 %. В отличие от грузовых перевозок,

¹ Infrastructure and Investment. URL: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure_en

² Statistical Pocketbook — 2020. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>

когда в целом 60 % грузов выгружается и 40 % загружается в портах ЕС, разница между количеством высаживаемых пассажиров («внутри») и начало («наружу») в портах ЕС, как правило, невелика. Это связано с тем, что морские пассажирские перевозки в Европе осуществляются главным образом национальными паромными перевозками или паромными перевозками внутри ЕС, причем одни и те же пассажиры дважды учитываются в статистике пропускной способности портов (один раз, когда они отправляются на паром в один порт ЕС, и один раз, когда они высаживаются на том же пароме в другом порту ЕС). Как следствие, Италия и Греция остались основными странами с точки зрения морских пассажирских перевозок в ЕС. Несмотря на то, что круизные пассажирские перевозки составляют только 3,3 % от общего числа пассажиров, отправляющихся и высаживающихся в портах ЕС в 2018 г., эти пассажиры играют важную роль в портах и странах, где осуществляется круизное сообщение (Германия, Италия и Испания)¹.

Отличительная особенность транспорта как отрасли материального производства заключается в том, что он не создает новых материальных ценностей и потому не увеличивает богатства общества. Его продукция — деятельность по территориальному перемещению грузов или людей². Таким образом, транспорт самым непосредственным и весьма существенным образом влияет на интеграционные процессы, основывающиеся на принципах свободного передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Согласно материалам Европейской экономической комиссии ООН «производство и распределение товаров, а также внутренняя и внешняя торговля зависят от эффективной работы транспортных сетей». Важен также, в контексте данного пункта изучаемой темы, и акцент, сделанный на основополагающую роль транспорта в обеспечении более полной сбалансированности между богатыми и бедными регионами в пределах группы стран³.

15.2. «Общая» транспортная политика Европейского Союза: принципы, проблемы, компетенции, перспективы

Огромная социальная и экономическая зависимость процессов многонациональной интеграции — миграции, свободной торговли, перемещения рабочей силы от этого сектора хозяйствования опре-

¹ Energy, transport and environment statistics. 2020 edition. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11478276/KS-DK-20-001-EN-N.pdf/06ddaf8d-1745-76b5-838e-013524781340?t=1605526083000>

² Егуазаров В. А. Транспортное право : учебник. М. : Юстицинформ, 2011. С. 6.

³ Европейская экономическая комиссия в эпоху перемен // Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 1988. Е/ЕСЕ/1357. С. 47.

делила насущную потребность в создании особой «общей» транспортной политики. Транспортная политика была провозглашена одним из важных направлений сотрудничества Сообщества еще в Римском договоре 1957 г. Это было обусловлено тем, что именно в Римском договоре 1957 г. была поставлена задача создания общего рынка в рамках ЕЭС, решение которой не представляется возможным без обеспечения свободного движения людей и товаров, а значит сотрудничества в области транспорта.

Знакомство с основополагающими принципами общей политики и правовыми основами функционирования европейских транспортных коридоров имеет принципиальное значение для современной России не только по той простой причине, что страны — участницы многонациональной европейской интеграции составляют региональное объединение, являющееся главным внешнеторговым партнером России. Необходимо учитывать и перспективные тенденции развития европейских транспортных коридоров, имеющих возможность продления маршрутов и распространения их правового режима на азиатские направления, с последующим преобразованием в евразийские маршруты.

Как в отечественной, так и в зарубежной доктрине, демонстрируется два основных подхода к дефинированию понятия *транспорт*. В первом случае, категория «транспорт» будет восприниматься как разновидность сервиса — предпринимательской деятельности по предоставлению услуг по перевозке товаров и (или) грузов; в этом случае речь будет идти о профессиональном транспорте. Поэтому здесь действуют принципы свободы предоставления услуг — одной из важнейших фундаментальных свобод в ЕС, и это есть главное направление транспортной политики ЕС. С 1 января 1993 г. лицензия ЕС полностью заменила национальные лицензии, выдаваемые ранее государствами иностранным перевозчикам. Во втором случае, транспорт будет выступать средством передвижения, принадлежащим гражданам или предприятиям на праве собственности. В этом случае речь будет идти о собственном транспорте.

Так или иначе, транспортные услуги возможны при наличии таких средств производства, как транспортные средства и транспортная инфраструктура (пути и терминалы).

«Транспорт» в первом из указанных значений подпадает под действие принципов общего рынка ЕС, гарантирующих свободу предпринимательской деятельности физическим и юридическим лицам на всей территории интеграционного объединения.

Компетенция ЕС в сфере транспортной интеграции и кооперации весьма обширна:

- ЕС определяет общие правила межгосударственных транспортных перевозок;

- формирует условия предоставления транспортных услуг перевозчикам-нерезидентам в странах ЕС;

- определяет меры транспортной безопасности;
- определяет лицензионный порядок предоставления транспортных услуг (например, на железнодорожном транспорте) и т. д.

Общая транспортная политика осуществляется путем координации усилий государств-членов. Такая координация относится к предметам «совместного ведения» ЕС и его участников. В Договоре о функционировании ЕС изложена компетенция государств в процессе регулирования собственных транспортных политик. Речь идет:

1) об отмене всякой дискриминации, заключающейся в применении транспортными агентствами разных тарифов и разных условий при перевозках одного и того же товара и по одним и тем же транспортным путям в зависимости от страны происхождения или назначения перевозимых товаров (п. 1 ст. 95);

2) о запрете применения государством-членом к транспортным операциям, осуществляемым внутри ЕС, тарифов и условий, содержащих какой-либо элемент поддержки или защиты в интересах одного или нескольких определенных предприятий или отраслей промышленности, если это не санкционировано Комиссией (п. 1 ст. 96).

Развитие транспортной системы ЕС сталкивается с рядом серьезных проблем, значительно снижающих ее эффективность:

- транспортная перегруженность некоторых территорий и направлений и, прежде всего, автомобильных магистралей. Эта же проблема имеет непосредственное отношение к железнодорожной сети, городским дорогам, аэропортам и влечет существенные экономические потери, снижение качества жизни населения, а также одновременное ухудшение транспортного обеспечения ряда периферийных территорий;

- транспортная аварийность;

- опасения вредного воздействия на окружающую среду, здоровье населения и изменяющийся климат¹. Сегодня в ЕС имеются обозначения, так называемые экологические знаки, не только для продуктов экологически чистого сельского хозяйства, потребления бытовой техникой энергии и воды, но даже для расхода горючего и эмиссии CO₂ транспортными средствами;

- значительное потребление невозобновляемых ресурсов, например, нефтепродуктов.

В настоящее время в ЕС действует Директива № 2009/28/ЕС о стимулировании использования энергии из возобновляемых источников, направленная на увеличение потребления энергии из возобновляемых

¹ Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право ЕС / пер. с нем О. Алексеенко [и др.] ; отв. ред. О. Л. Дубовик ; Институт государства и права РАН. М. : ИД Городец, 2007. С. 114.

источников. Директива не ограничивается исключительно поощрением использования возобновляемых источников энергии в производстве электроэнергии, а устанавливает в качестве общей цели, что 20 % от общей доли энергии к 2020 г. должно производиться из возобновляемых источников. Это относится и к транспортному сектору. Следует отметить, что Директива № 2009/28/ЕС устанавливает уровни использования возобновляемых источников энергии в Европейском Союзе с 2009 по 2021 г. В связи с чем была принята Директива № 2018/2001/ЕС, которая с 1 июля 2021 г. отменяет Директиву № 2009/28/ЕС¹. Государства-члены должны выработать в 2020 г. соответствующие общие национальные стандарты: в Австрии возобновляемые источники энергии будут в 2020 г. производить 34 % от общей потребляемой энергии. Государства-члены должны принять национальные планы действий по использованию возобновляемых источников энергии. Во всех государствах — членах ЕС в 2020 г. должен быть установлен обязательный минимальный показатель 10 % для доли биотоплива в потребляемом бензине и дизельном топливе². Так, в качестве нового инструмента на уровне ЕС с помощью Директивы № 2009/31/ЕС о геологических хранилищах диоксида углерода (углекислого газа) созданы нормативные принципы для улавливания и хранения углерода.

В Регламенте Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2019/631 от 17 апреля 2019 г. об установлении стандартов эффективности выбросов CO₂ для новых легковых автомобилей и для новых легких коммерческих транспортных средств, а также об отмене Регламентов (ЕС) 443/2009 и (ЕС) 510/2011, с 1 января 2020 г. устанавливается цель для всего автопарка ЕС по среднему уровню выбросов CO₂ в объеме 95 г CO₂/км для новых легковых автомобилей и в объеме 147 г CO₂/км для новых легких коммерческих транспортных средств, зарегистрированных в Союзе. До 31 декабря 2020 г. выбросы измеряются в соответствии с Регламентом (ЕС) 692/2008 и имплементационными регламентами (ЕС) 2017/1152 и (ЕС) 2017/1153, а с 1 января 2021 г. выбросы будут измеряться в соответствии с Регламентом (ЕС) 2017/1151. До 31 декабря 2024 г. в Регламент будут внесены дополнительные меры, способствующие сокращению выбросов CO₂ на 10 г/км, в рамках комплексного подхода Союза, указанного в Сообщении Европейской комиссии от 7 февраля 2007 г., озаглавленном «Результаты пересмотра Стратегии Сообщества по снижению выбросов CO₂ от легковых автомобилей и легких коммерческих транспортных средств»³.

¹ URL: https://ru.qaz.wiki/wiki/Renewable_Energy_Directive_2009; <https://base.garant.ru/2571107/#friends>

² См. подробнее: Вагнер Э. Система экологического права Австрии в европейском контексте — основные тенденции за последние 10 лет // Экологическое право. 2011. № 3. С. 22—33.

³ URL: https://base.garant.ru/72944636/#block_18

Директива № 2009/30/ЕС о внесении изменений в Директиву № 98/70/ЕС в отношении спецификации бензина, дизельного топлива и газойля и установлении механизма мониторинга и уменьшения эмиссий вызывающих парниковый эффект газов, а также внесении изменений в Директиву № 93/12/ЕЭС тоже относится к качеству топлива и предусматривает, что производители обязаны сократить выбросы парниковых газов на протяжении всей цепочки производства топлива к 2020 г. на 6 %. Стоит упомянуть и Директиву № 2009/33/ЕС, которая касается выбросов CO₂ в дорожно-транспортной системе путем поощрения производства экологически чистых и энергоэффективных транспортных средств.

Современная общая транспортная политика ЕС базируется на принципах либерализации и гармонизации. Посредством установления единых правил деятельности в рамках общего рынка ликвидируются препоны и различия, существующие в транспортном законодательстве государств — членов ЕС. Оправданность предпринимаемых в этом направлении усилий ЕС определяется значимостью перевозок как важнейшей составляющей развитой экономики. Последние зачастую становятся источником проблем и споров, особенно по вопросам занятости и бюджетных отчислений.

Вопросы бюджетирования и фиска на транспорте особенно актуальны в ЕС. Постоянная поддержка инфраструктуры за счет водителей — это источник социального недовольства. Почему нужно уделять внимание поддержке уже построенных дорог? Потому что один евро, вложенный в поддержку автодорог, эквивалентен двум-трем евро, вложенным в ремонт автомобилей. Поэтому для ЕС поддерживать дороги рентабельней, чем поддерживать автомобили. В Европе считается, что это достаточное основание для того, чтобы автомобилисты платили за хорошо поддерживаемые дороги, так как данный платеж дешевле, чем ремонт автомобиля, эксплуатируемого в плохих дорожных условиях. Многие предприниматели ЕС считают такую мотивацию аргументом, используемым органами ЕС для создания большего бюджета «в общественных интересах». То есть основной проблемой является принятие или непринятие концепции «платы за инфраструктуру»: каждый пользователь транспортной инфраструктуры вредит обществу шумом и загрязнениями, которые производит его транспортное средство, поэтому должен этому обществу заплатить сумму, которая покроет стоимость поврежденной инфраструктуры и окружающей среды. Следует отметить, что около трети налогов на транспорт расходуется собственно на развитие транспорта — 2/3 европейских транспортных налогов уже идут в общий бюджет. В соответствии с положениями Договора о функционировании ЕС различные сборы, которые взимаются с транспортных средств при пересечении границ в дополнение к транспортным тарифам, не должны пре-

вышать разумного уровня, принимая в расчет уже произведенные в связи с этим фактические затраты (ст. 97).

Поставленная задача либерализации перевозок между государствами-членами не имела практического решения до середины 1980-х гг., а количество источников транспортного права ЕС было крайне незначительным. Транспорт в момент создания Европейского экономического сообщества попал в «секторную» политику Сообщества. Однако, если в таких сферах экономического развития стран ЕС, как промышленность или энергетика, механизмы регулирования и интеграции ЕС выступали в основном в качестве дополнительных мер к национальным приоритетам, то сельское хозяйство и транспорт планировались как политика Сообщества, направленная на фактическую замену национальных механизмов регулирования. В 1962 г. Комиссией был разработан специальный план необходимых мероприятий. Совет этот план отклонил. «Общую» транспортную политику сформировать не получилось. Как, впрочем, и сам «общий рынок» ЕС, который в законодательном порядке полностью вступил в силу лишь с 1 января 1993 г. Создание единого экономического пространства предполагало и наличие «единого рынка» транспортных услуг. Именно эту задачу и должна была выполнить транспортная политика ЕС. Но эта задача оказалась не такой простой как по объему, так и по средствам решения.

Почему же страны — члены ЕС так пассивно относились к регулированию транспортных проблем? Дело в том, что эта сфера национальной инфраструктуры всегда была в монопольном положении — отсюда и нежелание правительств осуществлять гармонизацию и унификацию правового режима транспортного сектора. Однако упомянутые «естественные монополии» постепенно изжидают себя.

После подписания и вступления в силу Единого европейского акта либерализация транспорта началась более интенсивно.

Европейским советом в Гетеборге в июне 2001 г. была принята так называемая «Белая книга — Европейская транспортная политика на период до 2010 года: время решений»¹. «Белая книга» представляет собой сборник документов и предложений Европейской комиссии по упрочению связей между различными видами транспорта, предоставлению населению необходимых высококачественных и безопасных транспортных услуг и содержит около 60 разработок по развитию транспортной политики в европейских странах. Принятый документ был призван изменить к 2010 г. соотношение видов транспорта путем оживления железных дорог, содействия морскому

¹ Белая книга — Европейская транспортная политика на период до 2010 года: время решений. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0370:EN:NOT>

транспорту и транспорту на внутренних водных путях и соединения различных видов транспорта, а также включал в себя план действий, направленных на улучшение качества транспортного парка Европы.

Летом 2006 г. Европейская комиссия одобрила пересмотр среднесрочных перспектив развития транспорта в ЕС и представила «Белую книгу», в которой сделан акцент на общие для всех стран ЕС подходы и совместный диалог по проблемам транспорта. Документ также содержит план развития отрасли до 2020 г.¹ Следует отметить, что к 2020 г. на осуществление только проектов ЕС в области развития Трансевропейской транспортной сети (*TEN-T*) планировалось выделить, в общей сложности, около 600 млрд евро — цифра громадная. Европейская комиссия впервые поставила нужды потребителей в центр своей стратегии и предложила меры для выполнения этой задачи. Комиссия также предлагает стратегию, направленную на постепенный разрыв взаимосвязи между постоянным ростом транспорта и экономическим ростом, чтобы снизить воздействие на окружающую среду и предотвратить образование заторов на дорогах, сохраняя при этом экономическую конкурентоспособность ЕС.

В 2011 г. Европейская комиссия опубликовала Белую книгу о будущем транспорта на период до 2050 г. под названием «Дорожная карта к единому европейскому транспортному пространству — к конкурентоспособной и ресурсоэффективной транспортной системе»². В документе описаны старые и новые вызовы для транспорта и намечены пути их решения. Среди целей, включенных в Белую книгу 2011 г., — создание единой европейской транспортной зоны путем устранения всех оставшихся барьеров между видами транспорта и национальными транспортными системами, облегчение процесса интеграции и содействия появлению мультимодальных и мультимодальных операторов и пр.

Среди желаемых достижимых эффектов, обозначенных в документе:

- отсутствие машин, использующих традиционное топливо, в городах;
- достижение показателя в 40 % по использованию топлива с низким содержанием углерода (угля) в авиации, по крайней мере, на 40 % снижение выбросов от судоходства;
- смещение на 50 % удельного веса пассажирских и грузовых перевозок на средние дистанции с автомобильного транспорта на железнодорожный и водный;

¹ Bulletin Quotidien Europe № 9210.

² White Paper Roadmap to a Single European Transport Area — Towards a competitive and resource efficient transport system. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0144>

— сокращение к середине века (к 2050 г.) посредством перечисленных мер транспортных выбросов в атмосферу на 60 %.

В октябре 2013 г. Европейская комиссия утвердила новую стратегию развития транспортной инфраструктуры на 2014—2020 гг., направленную на создание *TEN-T*¹. Планируется, что на территории ЕС будут созданы девять мультимодальных транспортных коридоров (каждый из которых должен совмещать в себе минимум три вида транспорта, соединять три государства и иметь две трансграничные секции): два коридора «Север-Юг», три коридора «Восток-Запад» и четыре диагональных коридора, а именно: Средиземноморский (восток Пиренейского полуострова — Италия — Венгрия — Украина); Атлантический (запад Пиренейского полуострова — Париж — порт Гавра — Страсбург); Северное море — Средиземное море (Ирландия — Шотландия — Нидерланды — Бельгия — Люксембург — Франция); Рейн — Альпы (порт Роттердама и Антверпена — порт Генуи); Рейн — Дунай (Страсбург — Франкфурт — Черное море и Украина); Скандинавия — Средиземноморье (Финляндия — Швеция — Сицилия); Восток — восточное Средиземноморье (Росток — Гамбург — Греция); Балтика — Адриатика (Гданьск — Щецин — Триест — Венеция); Северное море — Балтика (Таллин — Рига — Вильнюс — Роттердам — Антверпен через Польшу и Германию).

Предполагается, что к 2030 г. обновленная транспортная сеть соединит 94 морских и речных порта, 38 ключевых аэропортов и позволит обновить 15 тыс. км железных дорог, наладив на них скоростное движение. Стратегия также предусматривает 35 трансграничных проектов сокращения «узких мест».

Новая политика направлена на развитие более эффективной транспортной сети, оптимизацию трансграничных перевозок для пассажиров и предприятий, улучшение взаимосвязей между различными видами транспорта и содействие ЕС по изменению климата.

«Стартовым капиталом» для стимулирования инвестиций в странах ЕС являются 26,3 млрд евро. Ориентировочная стоимость реализации первого этапа финансирования центральной транспортной сети в 2014—2020 гг. составит 250 млрд евро.

Транспортный сектор, являясь частью общего рынка, в рамках транспортной политики ЕС обеспечивается специальными нормами, которые устанавливают Европейский парламент и Совет. Сегодня данные нормы совместно с положениями разд. VI «Транспорт» части III Договора о функционировании ЕС являются источниками формирующегося в системе права ЕС субинститута — транспортно-го права.

Однако с транспортной интеграцией в Сообществе государства-члены не торопились, несмотря на то что уже в Римском договоре

¹ New EU infrastructure policy. URL: http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/ten-t-corridors_en.htm

1957 г. был специальный раздел «Транспорт», в котором на Сообщество возлагалась обязанность координации национальных мероприятий государств-членов в сфере транспорта. Нормы этого раздела и составили основу правового регулирования политики в области транспорта на территории ЕС. Эти положения сохранили практически первоначальный вид, сформировав одноименный разд. VI «Транспорт» Договора о функционировании ЕС. И все же в раздел Маастрихтского договора, посвященный транспорту, были внесены некоторые изменения. Так, на сферу транспортной политики было распространено голосование квалифицированным большинством, а вопросы безопасности перевозок вошли в компетенцию Совета. В ч. 3 Договора о функционировании ЕС был также включен отдельный разд. XVI, посвященный созданию трансъевропейских сетей, который сегодня имеет немаловажное значение для регулирования сферы транспорта. В нем определяется интеграционная роль транспортного сектора в решении проблем развития единой региональной экономики ЕС.

Объем полномочий ЕС в области транспортной политики заключается в следующем:

- установление общих правил, применимых к международным транспортным перевозкам, отправляемым с территории или направляемым на территорию государства-члена или пересекающим территорию одного или нескольких государств-членов;

- условия, на которых нерезиденты, предоставляющие транспортные услуги, могут оказывать их на территории государства-члена;

- меры по повышению безопасности на транспорте и все другие необходимые положения.

Компетенция государств-членов обусловлена:

- во-первых, запретом любой дискриминации в перевозках внутри Сообщества, заключающейся в применении транспортными агентствами тарифов и разных условий при перевозке одного и того же товара и по одним и тем же транспортным путям в зависимости от страны происхождения или назначения товара (ст. 95 Договора о функционировании ЕС);

- во-вторых, запретом применения без санкции Комиссии государством-членом к перевозкам внутри Сообщества тарифов и условий, содержащих какой-либо элемент поддержки или защиты в интересах одного или нескольких определенных предприятий или отраслей промышленности (ст. 96 Договора о функционировании ЕС)¹.

Однако не все виды транспорта изначально подвержены регулированию «союзными органами» ЕС, а лишь те, которые считались

¹ Право Европейского Союза : учеб. пособие / под ред. С. Ю. Кашкина. М. : Проспект, 2011.

самыми важными в контексте общего рынка Сообщества: автомобильный, железнодорожный и внутренний водный. Все остальные виды находятся в сфере компетенции государств-членов, хотя Совет ЕС и вправе принять какие-то регулятивные меры, но совершенно не обязан это делать.

15.3. Правовая политика и особенности правового регулирования деятельности в области автомобильного транспорта

Плотность автомагистралей в странах ЕС, по данным Евростата, непрерывно растет. Перевозки автомобильным транспортом составляют 1,6 % от ВВП и почти 2 % от количества рабочих мест в ЕС. Средний рост грузовых автомобильных перевозок составляет 3,4 % в год, это чуть выше ВВП. Средней дистанцией перевозки является приблизительно 100 км. Грузовые автомобили составляют 30 % от общего дорожного движения, 95 % компаний, осуществляющих автомобильные перевозки, являются микрокомпаниями с менее чем 10 сотрудниками¹. Сегодня около 40 % товаров перевозится в ЕС по автодорогам.

Усилия ЕС направлены, во-первых, на интенсивное повышение оперативности экономики, а во-вторых, на устранение насущной проблемы транспортной перегруженности отдельных территорий и направлений. Эта проблема впервые озадачила Европу в начале 1990-х гг. Сегодня постоянным транспортным затратам подвержено около 10 % дорожной сети государств ЕС. Рост перегрузки и соответствующее увеличение транспортных заторов является основной причиной снижения эффективности функционирования общеевропейской транспортной системы, ее экономической конкурентоспособности, роста числа и тяжести дорожно-транспортных происшествий. По оценкам западных экспертов, только прямые потери, связанные с перегруженностью автомобильных дорог составляют около 0,5 % ВВП.

ЕС в рамках общей транспортной политики разрабатывает целый ряд программ по усовершенствованию перевозок автотранспортом. Среди них:

— *Intelligent Transport Systems (ITS)* — применение инфокоммуникационных технологий (интеллектуальные светофоры, системы оповещения и т. д.). Финансируется государствами-членами;

— *Car-pooling* — инициативы по задействованию свободных мест в автомобилях. Если в автомобиле больше одного человека, то ему открывается доступ на резервные (свободные) полосы в час-пик;

¹ Mobility and transport. URL: http://ec.europa.eu/transport/road/haulage/market_developments_en.htm

— *Car-sharing* — система небольших автомобильных парков, управляемых единым оператором. Физические лица арендуют машины из этого парка по потребности;

— *Parking management* — система оптимизации нахождения подходящего свободного места для паркинга с помощью общей электронной сети;

— *Cycling & walking* — программа принудительной замены автомобилей на велосипеды и пешеходные зоны передвижения.

Принимая во внимание то, что автомобильный транспорт обеспечивает эластичность, маневренность перевозок, непосредственную доставку грузов, особые удобства для грузов, ЕС стремится гармонизировать законодательство в автомобильном секторе.

С 1989 г. устранен контроль на границах государств-членов в сфере автомобильного и внутреннего водного транспорта и отменена процедура прохождения пограничного контроля для автотранспортных средств. Но, несмотря на то что сегодня можно говорить о свободном передвижении в рамках единой территории ЕС, не следует забывать, что еще недавно в государствах — членах ЕС существовало, да и продолжает существовать, множество различий в нормах, регулирующих использование автомобильного транспорта. Эти различия касаются и максимальной скорости движения, и максимального веса автомобилей, и разрешенного уровня алкоголя в крови водителя и т. д. Именно поэтому сегодня наблюдается интенсификация процесса гармонизации правового регулирования перевозок автомобильным транспортом в ЕС, которая осуществляется в области лицензирования, профессиональных требований и трудовых отношений, налогообложения, стандартов безопасности.

Так, до создания ЕС в государствах-членах существовали собственные системы лицензирования, документы которых действовали только на территории соответствующей страны. Это лишало перевозчиков права доступа на рынки других государств. После образования ЕС началась гармонизация порядка выдачи лицензий¹, была произведена отмена квот и ограничений для граждан и предприятий государств — членов ЕС. Первая лицензия Сообщества дает обладателю право осуществлять трансграничные перевозки на всей территории ЕС. С 1 января 1993 г. лицензия Сообщества полностью заменила национальные лицензии, выданные ранее государствами иностранным перевозчикам. Лицензии теперь стали применяться только для коммерческого грузового автотранспорта.

¹ Директива № 2003/59/ЕС о первоначальном обучении и непрерывном повышении квалификации водителей определенных видов транспортных средств, осуществляющих перевозки грузов и пассажиров, требует от водителей для осуществления вождения обязательного начального обучения и обязательного непрерывного повышения квалификации.

А с 2006 г. в соответствии с Директивой № 2006/94/ЕС об установлении общих правил для отдельных видов перевозки товаров по дорогам исчерпывающим перечнем, действовавшей до 3 декабря 2011 г., лицензирование как со стороны государств-членов, так и со стороны ЕС, было отменено. В настоящее время в соответствии с Регламентом Европейского парламента и Совета ЕС № 1072/2009 (ЕС) об общих правилах для доступа к рынку международных грузовых автоперевозок также сохраняется безлицензионный порядок перевозки по территории Союза. Также в вышеуказанном Регламенте устанавливаются единые правила осуществления каботажных перевозок (предоставление транспортных услуг внутри страны иностранным перевозчиком, в случае, если место погрузки и выгрузки находится в данной стране) по общеевропейской территории.

В соответствии с Директивой № 72/166/ЕЭС об унификации законодательства государств — членов ЕС, касающегося страхования гражданской ответственности за эксплуатацию механических транспортных средств и выполнения обязанности страхования такой ответственности, в этой области должны быть заключены соглашения между страховыми агентствами, существующими в каждом из государств-членов. Эти нормы со временем не раз изменялись и дополнялись. Последние изменения были установлены сначала Директивой № 2000/26/ЕС об унификации законодательства государств — членов ЕС, касающегося страхования гражданской ответственности за эксплуатацию механических транспортных средств, а затем и Директивой № 2005/29/ЕС о недобросовестной коммерческой практике. В частности, они коснулись правил гражданской ответственности при использовании автотранспортных средств. Директивы № 72/166/ЕЭС и № 2000/26/ЕС 26 октября 2009 г. были кодифицированы Директивой № 2009/103/ЕС о страховании гражданской ответственности, связанной с использованием транспортных средств, и об исполнении обязательств по такой ответственности (кодифицированная версия)¹. Что касается Директивы № 2005/29/ЕС, то она все еще продолжает действовать². В соответствии с этими соглашениями каждое из агентств гарантирует соответствующее страховое возмещение убытков, причиненных в результате аварии транспортного средства в стране, где зарегистрировано предприятие перевозчика.

Директива № 96/53/ЕС устанавливает для некоторых экспортных транспортных средств, перемещающихся по ЕС, максимально допустимые размеры при национальных и международных перевоз-

¹ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0103&qid=1608220385546>

² URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0029&qid=1608220258638>

ках и максимально допустимый вес при международных перевозках. Кроме того, директива закрепила положение, в соответствии с которым запрет на эксплуатацию автотранспорта на своей территории не может устанавливаться государством-членом, если технические характеристики автотранспорта соответствуют нормам ЕС, но не отвечают требованиям национального законодательства.

Что же касается гармонизации правового регулирования перевозок автомобильным транспортом в ЕС, которая осуществляется в сфере регламентации профессиональных требований, то еще в 2009 г. был принят Регламент ЕС № 1071/2009, устанавливающий общие правила относительно условий, которые должны соблюдаться для осуществления профессиональной деятельности оператора автомобильных перевозок, и отменяющий Директиву № 96/26/ЕС. Как указывается в Регламенте, в интересах добросовестной конкуренции общие правила относительно условий, которые должны соблюдаться для осуществления профессиональной деятельности оператора автомобильных перевозок, должны распространяться на как можно более широкий круг предприятий. Вместе с тем нет необходимости включать в этот круг малые предприятия, выполняющие незначительное для рынка количество транспортных операций. В целях обеспечения свободы учреждения операторов автомобильных перевозок государству — члену ЕС, являющемуся местом учреждения предприятия, следует принимать как достаточное доказательство профессиональной квалификации Сертификат единого образца, выданный в соответствии с Регламентом.

Надо отметить, что в 2006 г. также был принят Регламент (ЕС) Европейского парламента и Совета № 561/2006 о гармонизации социального законодательства, касающегося автомобильного транспорта и внесении изменений в Регламенты Совета (ЕЭС) № 3821/85 и (ЕС) № 2135/98 и отменяющий Регламент Совета (ЕЭС) № 3820/85. В частности, в Регламенте отмечается, что в связи с увеличением трансграничных перевозок грузов и пассажиров, желательно, в интересах безопасности дорожного движения и повышения эффективности проверок предприятий, осуществляющих перевозки определить соответствующие правила о периодах отдыха и перерывах водителей, а также времени, проведенного в других государствах-членах или в третьих странах. Регламент устанавливает правила о времени вождения, перерывах и периодах отдыха водителей, осуществляющих перевозки грузов и пассажиров автомобильным транспортом, в целях гармонизации условий конкуренции между различными видами транспорта, особенно в целях развития отрасли автомобильных перевозок, а также по улучшению условий труда и безопасности дорожного движения. Регламент также призван содействовать совершенствованию мониторинга и правоохрани-

менительной практики государств-членов и совершенствования методов работы в автомобильной отрасли.

В 2014 г. в Регламент (ЕС) Европейского парламента и Совета ЕС № 561/2006 были внесены изменения. Регламент Европейского парламента и Совета ЕС 165/2014 о тахографах на дорожном транспорте, отмене Регламента (ЕЭС) 3821/85 о регистрирующем оборудовании на дорожном транспорте и об изменении Регламента (ЕС) 561/2006 о гармонизации определенного социального законодательства относительно автодорожного транспорта устанавливает обязательства и требования в отношении устройства, установки, применения, тестирования и контроля тахографов на автомобильном транспорте в целях подтверждения соответствия требованиям Регламента (ЕС) 561/2006, Директив № 2002/15/ЕС и 92/6/ЕЭС. В соответствии с этим документом на транспортных средствах, к которым применяется Регламент (ЕС) 561/2006, должны быть установлены тахографы. В целях обеспечения гибкости подхода отдельные транспортные средства необходимо исключить из сферы действия настоящего Регламента, а именно транспортные средства, максимально допустимая масса которых не превышает 7,5 т, используемые водителями в ходе деятельности для перевозки материалов, оборудования или механизмов в радиусе, не превышающем 100 км от местоположения предприятия, если для водителя управление подобным транспортным средством не является основным видом деятельности.

В развитие положений Регламента (ЕС) № 165/2014 об обязанности государств-членов обмениваться данными в электронном виде для обеспечения уникальности выданных карточек водителя и объединению электронных национальных регистров по карточкам водителей по всему Союзу либо с использованием системы обмена сообщениями *TACHOnet*¹ был принят нормативный акт (Регламент (ЕС) № 2016/68), устанавливающий обязательные общие процедуры и спецификации для системы *TACHOnet*, включая формат данных, которые передаются между государствами через систему, процедуры доступа к ним и механизмы обеспечения безопасности.

Существует ряд нормативных актов, регулирующих нормы выхлопов газов, уровень создаваемого шума, стандарты стекол заднего вида, виды сертификатов и систем тормозов. Результаты технических проверок автомобилей по этим стандартам должны признаваться во всех государствах-членах. Так, на практике принцип расширенной ответственности производителей впервые был применен в Директиве ЕС об автомобилях с истекшим сроком службы, в которой содер-

¹ В целях содействия обмену электронными данными на карточках водителей государствами — членами ЕС была создана система сообщений *TACHOnet*, которая позволяет государствам-членам запрашивать информацию у других государств-членов о выдаче карточек водителя, а также об их статусе.

жаты положения о том, что автомобили с истекшим сроком службы должны бесплатно транспортироваться к месту их утилизации. Наиболее интенсивная полемика до принятия Директивы касалась вопроса утилизации автомобилей, произведенных ранее принятия данного документа. Европейским парламентом, имеющим репутацию «зеленого института», был внесен ряд предложений, которые в случае их утверждения значительно бы ограничивали ответственность производителей в этом вопросе¹.

В 2006 г. государства — члены ЕС достигли соглашения о введении единых водительских прав на территории ЕС (Директива № 2006/126/ЕС о водительских удостоверениях). Государства — члены ЕС обязались гарантировать, что к 19 января 2033 г. все водительские удостоверения, выданные или находящиеся в обращении, будут отвечать всем требованиям настоящей Директивы.

В 2016 г. Директива № 2006/126/ЕС о водительских удостоверениях подверглась изменению. Так, в Директиве (ЕС) № 2016/1106 указывается, что научные знания в области медицины, которые влияют на пригодность к управлению транспортным средством, существенно расширились с момента принятия Директивы 2006/126/ЕС. В тексте Директивы 2006/126/ЕС не отражены новейшие знания о нарушениях, которые влияют на сердце и кровеносные сосуды, которые либо представляют собой риск, либо ухудшают безопасность человека, который управляет транспортным средством. Исходя из этого в Директиве закрепляется перечень сердечно-сосудистых заболеваний и иных болезней, которые могут привести к резкому ухудшению функций головного мозга, что в свою очередь представляет угрозу для безопасности дорожного движения. При этом, согласно документу, государства — члены ЕС обязаны были принять и опубликовать не позднее 1 января 2018 г. законы, положения и административные регламенты, необходимые для соблюдения настоящей Директивы. Например, в Германии в целях приведения в соответствие с данной Директивой внутреннего законодательства были внесены изменения в Постановление о водительских правах от 13 декабря 2010 г. (*Fahrerlaubnis-Verordnung-FeV*)². Во Франции в 2017 г. был также принят соответствующий проект Постановления № 52.208, ключевой целью которого является имплементация правил Директивы в национальное законодательство³.

¹ Экологическая политика ЕС в сфере правового регулирования оборота продуктов и продукции / Л. О. Дубовик [и др.] // Экологическое право. 2008. № 2. С. 33—36.

² Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung — FeV) // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/fev_2010/BJNR198000010.html

³ Rapport sur la transposition des directives européennes et l'application du droit de l'Union. URL: <https://maee.gouvernement.lu/fr/actualites/communiques/2018/Juin/rapport-transposition-directives.html>

15.4. Правовая политика и особенности правового регулирования деятельности в области железнодорожного транспорта

Постепенно снижаются объемы перевозок железнодорожным транспортом, поэтому в большинстве стран ЕС этот сектор является убыточным и финансируется государством. С этим связано и «последнее место», отводимое «европейскому железнодорожному праву» среди других подотраслей общей транспортной политики. Следует также отметить, что железнодорожный транспорт все же имеет потенциал для роста и увеличения своей доли на рынке. Однако рост пассажирских перевозок по железным дорогам не поспевает за развитием других видов транспорта (см. Регламент Европейского парламента и Совета ЕС № 2016/2338).

В целом регулирование деятельности в области железнодорожного транспорта в Европе во многом определяется не собственно нормами «европейского права», а нормами традиционных международных договоров, к которым относятся: Бернские грузовые конвенции 1966 г. (КОТИФ) с Дополнительным соглашением 1966 г. и Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении 1998 г. (СМГС) с последующим дополнением (МТТ).

И все же на ЕС возлагается задача обеспечить действие принципов общего рынка применительно к этому виду транспорта. ЕС унифицирует модели управления для единой системы железнодорожного транспорта. Государства — члены ЕС самостоятельно развивают сети железных дорог и обеспечивают соблюдение стандартов безопасности железнодорожными предприятиями. Согласно Директиве № 91/440/ЕЭС о развитии железных дорог Сообщества под железнодорожным предприятием понимается любое государственное или частное предприятие, имеющее лицензию, выданную в соответствии с действующим законодательством ЕС, основная деятельность которого состоит в предоставлении услуг транспортировки товаров и (или) пассажиров по железным дорогам при условии, что предприятие является транспортным.

Еще одним важным для транспортной отрасли документом стала Директива № 2001/14/ЕС о железнодорожной безопасности, которая была призвана обеспечивать гармонизацию общих принципов оплаты использования железнодорожных сетей, единого порядка эксплуатации инфраструктуры железных дорог, а также систему контроля государств-членов этих установлений.

В дальнейшем Директива № 91/440/ЕЭС о развитии железных дорог Сообщества, Директива № 95/18/ЕС о лицензировании железнодорожных предприятий и Директива № 2001/14/ЕС о железнодорожной безопасности были существенно изменены. Эти Директивы

были приняты в новой редакции и объединены в один акт — Директиву № 2012/34/ЕС в интересах ясности. Данная Директива посвящена созданию единого европейского железнодорожного пространства и устанавливает: правила, применяемые к управлению железнодорожной инфраструктурой и к работе железнодорожного транспорта железнодорожных предприятий, учрежденных или тех, которые должны быть учреждены, в государствах — членах ЕС; критерии, применяемые к выдаче, обновлению или изменению лицензий государством — членом ЕС, предназначенных для железнодорожных предприятий, которые уже учреждены или будут учреждены в Союзе; принципы и процедуры, применяемые к установлению и сбору платежей за железнодорожную инфраструктуру и к распределению железнодорожной пропускной способности.

В целях скорейшего завершения процесса создания единого европейского железнодорожного пространства путем расширения принципа открытого доступа к внутренним железнодорожным рынкам в Директиву № 2012/34/ЕС также были внесены изменения (см. Директиву Европейского парламента и Совета ЕС № 2016/2370).

До недавнего времени действовала Директива № 2008/57/ЕС о функциональной совместимости железнодорожной системы в Сообществе, которая устанавливала положения, касающиеся разрешения на ввод в эксплуатацию транспортных средств железной дороги. Она представляла собой переработку положений Директивы № 2001/16/ЕС об эксплуатационной совместимости обычных (традиционных) трансъевропейских железнодорожных систем и Директивы № 96/48/ЕС об эксплуатационной совместимости высокоскоростных трансъевропейских железнодорожных систем. Еще ранее процедура разрешения на ввод в эксплуатацию регулировалась Директивой № 96/48/ЕС, распространявшейся на новые или обновленные части железнодорожной системы, и Директивой № 2004/49/ЕС, устанавливавшей основные требования и новые стандарты к безопасности железнодорожных путей, касающиеся транспортных средств, уже находящихся в эксплуатации.

В 2016 г. были приняты две новые Директивы Европейского парламента и Совета ЕС:

1) № 2016/797 об эксплуатационной совместимости железнодорожных систем в рамках ЕС, где подчеркивается, что Директива № 2008/57/ЕС была существенно изменена несколько раз, поэтому ввиду необходимости внести дополнительные поправки, она должна быть пересмотрена в интересах ясности. Директива (ЕС) № 2016/797 устанавливает условия в области проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, модернизации, обновления, эксплуатации и технического обслуживания частей железнодорожной системы, а также требования к профессиональной квалификации и условиям для здоровья и безопасности, применяемых к сотрудни-

кам, которые вносят свой вклад в ее эксплуатацию и техническое обслуживание. Указанные требования и условия необходимо выполнить для обеспечения совместимости в рамках железнодорожной системы Союза в соответствии с Директивой (ЕС) 2016/798, с тем чтобы определить оптимальный уровень технической гармонизации для улучшения оказания качества услуг железнодорожного транспорта в рамках Союза и с третьими странами, а также внести вклад в завершение процесса создания единого европейского железнодорожного пространства;

2) № 2016/798 о безопасности на железнодорожном транспорте, где обращается внимание на то, что Директива № 2004/49/ЕС установила общую нормативную базу для безопасности на железнодорожном транспорте путем согласования содержания правил безопасности, сертификации безопасности железнодорожных предприятий, задач и функций национальных органов безопасности и расследования несчастных случаев. Тем не менее для продолжения усилий по дальнейшему развитию единого европейского железнодорожного района необходимо тщательно пересмотреть ее. Директива (ЕС) № 2016/798 устанавливает положения, обеспечивающие развитие и совершенствование безопасности железнодорожной системы Союза и улучшение доступа к рынку услуг железнодорожного транспорта путем согласования структуры регулирования в государствах-членах; определения обязанностей между участниками системы железных дорог Союза; разработки общих целей безопасности («CSTs») и общих методов безопасности («CSMs») с целью постепенного устранения необходимости в национальных правилах; определения принципов выдачи, обновления, изменения и ограничения или отзыва сертификатов безопасности и разрешений; определение общих принципов управления, регулирования и надзора за безопасностью железных дорог.

Директива № 2016/798 призвана оживить железнодорожный сектор, повысить качество обслуживания и увеличить выбор пассажиров. Она работает наряду с положениями о Европейском агентстве по железным дорогам и директивой о функциональной совместимости железнодорожной системы.

Помимо перечисленных основных директив, формирующих гармонизированный железнодорожный пакет, сферу железнодорожных транспортных перевозок регулирует ряд нормативных актов, призванных унифицировать вопросы отмены отдельных тарифных и нетарифных ограничений¹, создания единой структуры субсидирования и инвестиционной деятельности и учреждения единого железнодорожного агентства в целях установления кон-

¹ Цены должны быть документально отражены как тарифы предприятия (общие или специальные) в форме прейскуранта, предлагаемого клиенту.

троля за конкурентной средой. В отношении последнего следует указать, что Регламентом Европейского парламента и Совета ЕС № 881/2004 (Регламент об Агентстве) было учреждено Европейское железнодорожное агентство. Ввиду растущей роли Агентства в сфере выполнения задач, связанных с выдачей разрешений на транспортные средства и сертификатов безопасности на уровне Союза в указанный Регламент неоднократно вносились изменения. По этой причине в 2016 г. он был отменен и заменен новым правовым актом — Регламентом Европейского парламента и Совета ЕС № 2016/796 о Европейском агентстве по железным дорогам. Как указано в ст. 1 Регламента № 2016/796, его положениями поддерживается и регулируется создание единого Европейского железнодорожного пространства, и в частности: взаимодействие в рамках железнодорожной системы Союза, предусмотренное в Директиве (ЕС) № 2016/797; обеспечение безопасности железнодорожной системы Союза, предусмотренной в Директиве (ЕС) № 2016/798; проведение аттестации машинистов, предусмотренной в Директиве № 2007/59/ЕС. Основными задачами Агентства согласно ст. 2 Регламента (ЕС) № 2016/796 являются содействие дальнейшему развитию и эффективному функционированию единого европейского железнодорожного пространства без границ, обеспечение гарантий высокого уровня безопасности и взаимодействия на железнодорожном транспорте, а также повышение конкурентоспособности железнодорожного транспорта.

Фундаментальные тенденции развития в области правового регулирования железнодорожного сектора в ЕС заключаются в устранении всех административных, технических, эксплуатационных, экономических и физических барьеров при перевозках внутри единой территории ЕС. Это становится возможным благодаря целенаправленной и эффективной политике объединения и координации усилий всех государств — членов ЕС на основе гармонизации, стандартизации, системного планирования и финансирования.

Основными направлениями политики ЕС в сфере железнодорожного транспорта являются: создание единой системы управления перевозками и поездами, коммуникационных и информационных сетей, общих методов эксплуатации и технического содержания подвижного состава, унифицированных тарифов на перевозки и т. д.

Согласно «Сценарию железнодорожного бизнеса 2020 года» со временем ЕС сможет объединить 30 стран. Вместе с тем ожидается, что в 2020 г. объем пассажирских перевозок возрастет на 40 %, до уровня 7500 млрд пасс-км и на 70 % — в сфере грузовых перевозок, достигнув 6000 млрд т/км. Таким образом, предполагается, что в 2020 г. объем железнодорожных перевозок в пассажирском сообщении вырастет почти в три раза, а в грузовом сообщении — бо-

лее чем в три раза, общая протяженность железнодорожных линий достигнет в 2020 г. 15 тыс. км.

Указанные результаты возможны при выполнении следующих условий: 1) перевозка грузов и пассажиров при минимальной продолжительности; 2) увеличение пропускной способности железных дорог; 3) привлечение и эффективное использование инвестиций; 4) более высокая степень безопасности; 5) сокращение энергопотребления; 6) интероперабельность, сущность которой состоит в создании и обеспечении условий для эксплуатационной и технической интеграции различных железнодорожных систем ЕС. Первым шагом в данном направлении стала регистрация и введение в действие в декабре 2002 г. Технических условий для высокоскоростных поездов, подготовленных AEFI (Европейской ассоциацией по интероперабельности железных дорог); 7) разработка законов, стандартов, правил, направленных на создание единых документов, регулирующих деятельность железных дорог.

Таким образом, можно констатировать, что в области железнодорожного транспорта ЕС унификация права проявляется как посредством реализации метода гармонизации, так и путем создания единообразных норм гражданского права¹.

15.5. Правовая политика и особенности правового регулирования деятельности в области внутреннего водного транспорта

Следует отметить, что доля капиталовложений во внутренний водный транспорт, во всем объеме инвестиций в развитие сети *TEN-T* составляет лишь 1,5 %, тогда как в железные дороги — 66 %. Такое соотношение негативно влияет на равновесие между различными видами транспорта. Тогда как, по мнению специалистов, есть меры, не требующие больших средств, способных оказаться весьма полезными для отрасли внутреннего судоходства. Среди хороших примеров таких мер логично называются, в первую очередь, облегчение доступа к информационным и коммуникационным системам с борта судов. Создание речных информационных служб также, безусловно, внесет значительный вклад в повышение конкурентоспособности внутреннего водного транспорта, что, в свою очередь,

¹ В науке международного частного права ряд авторов предлагают исходить из широкого и узкого толкования понятия унификации права: как унификации, включающей в себя метод гармонизации права, и как унификации, осуществляемой путем создания единообразных норм гражданского права, в том числе и типовых (модельных) актов (см., например: *Доронина Н. Г.* Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 54).

будет способствовать повышению эффективности и безопасности транспортных операций.

Конечно же, речные перевозчики не способны конкурировать с другими видами транспорта, например, из-за отсутствия надлежащих интермодальных логистических решений. Они не могут привлекать новые виды грузов, такие как контейнеры. Однако даже и на этих рынках есть положительные примеры компаний ЕС, которые успешно работают в новых сегментах рынка. Кроме того, внутренний водный транспорт является одним из самых экономичных видов транспорта. Так, из документов ЕС следует, что на расстояние 1 км при расходе 1 л горючего можно перевезти следующее количество грузов: автомобильным транспортом — 50 т, по железной дороге — 97 т, речным транспортом — 127 т.

К неоспоримым преимуществам внутреннего водного транспорта следует отнести и его высокую безопасность по сравнению с другими видами транспорта, особенно в сопоставлении с объемом перевозимых грузов и долей аварий. И, наконец, это один из самых экологически «чистых» видов транспорта.

Именно поэтому современное внутреннее судоходство ЕС стабильно развивается после значительной стагнации и регулируется на сегодняшний день целым рядом актов, среди которых:

- общеевропейское Соглашение о важнейших внутренних водных путях международного значения, которое предусматривает открытие национальных водных путей для международного судоходства;

- Регламент № 718/1999 о политике Сообщества в области пропускной способности флота в целях стимулирования внутреннего водного транспорта, распространяющий свое действие на суда, осуществляющие перевозки грузов по внутренним водным путям между двумя и более пунктами в государствах-членах. Документ вводит общие для государств-членов требования к тоннажу судов, правила по регистрации судов, а также предусматривает создание в государствах-членах специальных фондов для финансовой поддержки развития внутреннего водного транспорта;

- Директива № 96/75/ЕС о системе фрахтования и расценок в Сообществе для национального и международного внутреннего водного транспорта, которая содержит начала свободы договора в отношении цены контрактов на оказание услуг перевозки внутренним водным транспортом;

- Директива № 2016/1629, устанавливающая технические требования для судов внутреннего водного транспорта, вносящая изменения в Директиву № 2009/100/ЕС и отменяющая Директиву 2006/87/ЕС.