

EuropeAid 2012/308-293

IDEA II

Транспортный диалог и взаимодействие сетей

*Третий промежуточный отчет о ходе реализации проекта
Октябрь 2014 г.*



Проект реализуется TRT Trasporti e Territorio
совместно с Panteia Group, Dornier Consulting GmbH и Луцким университетом



ТИТУЛЬНАЯ СТРАНИЦА ОТЧЕТА

Название проекта : Региональный проект ТРАСЕКА – Транспортный диалог и взаимодействие между сетями II
 Краткое название : **IDEA II**
 Номер проекта : EuropeAid 2012 / 308-293
 Страны : Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан и Украина. Болгария, Румыния и Турция участвуют в проекте в качестве членов ТРАСЕКА

Подрядчик

Наименование : TRT Trasporti e Territorio srl
 Адрес : 20141 Италия, Милан, Виа Рутилья, 10/8
 Телефон : +39-02-57410380
 Факс : +39-02-55212845
 Адрес электронной почты : martino@trt.it
 Контактное лицо : Г-н Анджело Мартино / Координатор проекта

Подписи :

Angelo Martino

Дата Отчета: 31 октября 2014 г.
 Отчетный период: 16 января 2014 г. – 15 июля 2014 г.
 Составитель Отчета: Детлеф Пульзак / Руководитель группы экспертов IDEA

Контактные данные постоянной команды Проекта в Киеве и Баку:

Должность	Имя	Адрес электронной почты и номер мобильного телефона
Руководитель группы экспертов и Ключевой эксперт I Офис в Киеве	Г-н Детлеф Пульзак	pulsack@trt.it +380 99 0028654 +49 170 4192229 @dpulsack
Ключевой эксперт II Офис в Киеве	Д-р Ашраф Хамед	ashraf.hamed@dornier-consulting.com +380 66 4057928 +49 151 52630145 @ashrafhamed
Ключевой эксперт III Офис в Баку	Г-жа Елена Костадинова	elena.kostadinova@dornier-consulting.com +994 513100117 @amortalus



Список рассылки

Структурная единица / Партнер Проекта	Русская версия	Английская версия	Электронная копия (англ. и рус.)	Подпись получателя
1. Проектный менеджер ЕК в Брюсселе	-	1	1	
2. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Армении	1	1	1	
3. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Азербайджане	1	1	1	
4. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Болгарии	1	1	1	
5. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Грузии	1	1	1	
6. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Казахстане	1	1	1	
7. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Кыргызстане	1	1	1	
8. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Молдове	1	1	1	
9. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Румынии	-	1	1	
10. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Таджикистане	1	1	1	
11. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Турции	-	1	1	
12. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Украине	1	1	1	
13. Национальный секретарь ТРАСЕКА в Узбекистане	1	1	1	
14. Представительство ЕК в Азербайджане	1	1	1	
15. Представительство ЕК в Армении	1	1	1	
16. Представительство ЕК в Грузии	1	1	1	
17. Представительство ЕК в Казахстане	1	1	1	
18. Представительство ЕК в Кыргызстане	1	1	1	
19. Представительство ЕК в Молдове	1	1	1	
20. Представительство ЕК в Таджикистане	1	1	1	
21. Представительство ЕК в Турции	-	1	1	
22. Представительство ЕК в Украине	1	1	1	
23. Туркменистан – адресат должен быть определен	1	1	1	
24. Постоянный секретариат ТРАСЕКА, Баку	2	2	1	



Содержание

ТИТУЛЬНАЯ СТРАНИЦА ОТЧЕТА.....	1
Список рассылки.....	2
Содержание.....	3
Список сокращений	4
Обзор проекта	6
1. Краткий обзор проекта.....	10
1.1 Общие сведения о проекте и достигнутый прогресс.....	10
1.2 Реализация проекта за прошедший период	10
2. Статус реализации проекта на момент составления отчета – координационная деятельность.....	12
3. Ход реализации и результаты на сегодняшний день	13
3.1 Мероприятия	16
3.1.1 Совещания экспертных групп.....	16
3.1.2 КАМПУС ТРАСЕКА: основа для полного цикла мероприятий по развитию кадрового потенциала	19
3.1.3 Совершенствование веб-сайта ТРАСЕКА.....	20
3.1.4 Правовое сближение и правовая гармонизация.....	21
3.1.5 Сбор и хранение данных по трафику.....	21
3.2 Ресурсы и бюджет	21
4. План работы на следующий период	23
4.1 Поддержка деятельности по стимулированию инвестиций - использование существующих портфелей потенциальных проектов различных заинтересованных сторон	23
4.2 Содействие в реализации Мастер-плана	23
4.3 Правовое сближение.....	24
4.4 Бенчмаркинг процедур пересечения границ в ТРАСЕКА	24
4.5 Развитие кадрового потенциала	24
4.6 Веб-сайт проектов ТП ТРАСЕКА	25
4.7 Программа работ (на весь период реализации проекта).....	26
4.8 График использования ресурсов и бюджета	26
4.9 План действий (на следующий период работы).....	26
5. Приложения к Отчету о ходе реализации Проекта	27
Приложение 1: Таблица распределения компетенций между Ключевыми экспертами	28
Приложение 2: Программа работ	30
Приложение 3: Отчет об использовании ресурсов (обновленный годовой график ресурсов и бюджета)	31
Приложение 4: План действий (четвертый этап).....	32
Приложение 5: Рабочий документ.....	33



Список сокращений

ВОМСА	Программа Европейского Союза по содействию управлению границами в Центральной Азии
СВА	Анализ затрат и выгод
DEVCO	Европейская комиссия, Генеральный директорат по развитию и сотрудничеству (EuropeAid)
EUBAM	Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Украине и Молдове
MSS	Проект «Морская безопасность»
PAIES	Система предварительного электронного обмена информацией
TAEIX	Программа технической поддержки и обмена информацией
TEN-T	Трансевропейская транспортная сеть
UIC	<i>Франц.</i> -Union International de Chemin de Fer, Международный союз железных дорог
АБР	Азиатский банк развития
АМР США	Агентство международного развития США
АСМАП	Ассоциация международных автомобильных перевозчиков
ВБ	Всемирный банк
ВП	Восточное партнерство
ВТамО	Всемирная таможенная организация
ГИС	Геоинформационная система
ГС	Генеральный секретарь
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕИДП	Европейский инструмент добрососедства и партнерства
ЕК	Европейская комиссия
ЕПС	Европейская политика соседства
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН
ИБР	Исламский банк развития
ИМО	Международная морская организация
ИУГ	Интегрированное управление границами
ИУГЮК	Интегрированное управление границами на Южном Кавказе
ИФС	Инвестиционный фонд соседства
ИФЦА	Инвестиционный фонд для Центральной Азии
КазАТО	Союз международных автомобильных перевозчиков Республики Казахстан
КПЭ	Ключевой показатель эффективности
КСЭ	Краткосрочные эксперты
КЭ	Ключевой эксперт
МКА	Мультикритериальный анализ
ММ	Морские магистрали
МоВ	Меморандум о взаимопонимании
МПК	Межправительственная комиссия стран ТРАСЕКА
МСАТ	Международный союз автомобильного транспорта



МТ	Министерство транспорта
МФУ	Международное финансирующее учреждение
НКТС	Новая компьютеризированная транзитная система
ННГ	Новые независимые государства
НС ТРАСЕКА	Национальный секретарь ТРАСЕКА
Область	Географическая административная единица в странах бывшего Советского Союза
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОМС	Основное многостороннее соглашение ТРАСЕКА
ОСЖД	Организация сотрудничества железных дорог
ОСП	Оператор смешанной перевозки
ПЕС	Представительство Европейского Союза
ПРООН	Программа развития ООН
ПС	Постоянный Секретариат (ТРАСЕКА)
ПС ТРАСЕКА	Постоянный Секретариат ТРАСЕКА
РГ	Рабочая группа
СНГ	Содружество Независимых Государств
СУД	Система управления документами
ТЗ	Техническое задание (для данного Проекта, если не указано иное)
ТП	Техническая помощь
ТРАСЕКА	Транспортный коридор Европа-Кавказ-Азия
ЦА	Центральная Азия
ЦАРЭС	Программа Центрально-Азиатского Регионального Экономического Сотрудничества



Обзор проекта

Общие цели

Основная цель проекта IDEA II (Транспортный диалог и взаимодействие сетей) заключается в укреплении экономических отношений, торговли и транспортных связей между ЕС и странами, участвующими в программе. Странами-участницами являются Азербайджан, Армения, Болгария, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Румыния, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан и Украина. Проект призван способствовать разработке и реализации мер в области региональной транспортной политики, в частности, соответствующих мер, предусмотренных Планом действий ТРАСЕКА на 2010-2013 гг., связанных с развитием инфраструктуры, упрощением мультимодальных перевозок и гармонизацией транспортного законодательства.

Операционные меры, изложенные Комиссией, направлены на обеспечение взаимодействия между транспортными системами ЕС и соседних стран. Среди стран-бенефициаров Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова и Украина являются участниками инициативы Восточного партнерства. Восточное партнерство стремится к более тесному сближению этих стран с ЕС.

Ожидаемые результаты, показатели, ограничения и допущения изложены в Приложении 2 к Первоначальному отчету: «Логическая структура проекта – Общий план достижения результатов». Конкретные цели проекта можно сформулировать следующим образом:

- Содействие выявлению проектов, определение и оценка проектов, содействие привлечению финансирования. Помощь в подготовке и осуществлении региональных проектов в области инфраструктуры путем проведения исследований, разработки бизнес- и мастер-планов, анализа финансовой и технической осуществимости, включая государственно-частное партнерство.
- Укрепление механизмов политического и транспортного диалога между Европейской комиссией (ЕК), Восточным партнерством и странами-бенефициарами ТРАСЕКА, другими заинтересованными сторонами проекта и международными финансовыми организациями с помощью организации эффективной коммуникации и распространения результатов деятельности и достижений программы ТРАСЕКА.
- Поддержка реализации Долгосрочной стратегии МПК на период до 2015 года и соответствующих Планов действий путем оказания содействия Постоянному Секретариату и странам-участницам ТРАСЕКА.
- Адаптация нормативно-правовой базы с особым акцентом на реформы в транспортном секторе, в целях содействия увеличению грузопотоков в странах-бенефициарах, а также между странами-бенефициарами и другими странами.

Начало реализации: 16 января 2013 г.

Срок реализации: Три года (36 месяцев)

Стоимость проекта: Общая стоимость проекта составляет три с половиной (3,5) миллиона евро, из которых на оплату персонала и соответствующие расходы выделено два с половиной (2,5) миллиона евро, а на внеплановые расходы – один (1) миллион евро



Основные заинтересованные стороны: министерства транспорта, министерства торговли и экономики, таможенные ведомства, МФУ, коммерческие банки, международные автомобильные перевозчики, экспедиторы, НПО и, в целом, пользователи транспортных услуг

Конкретные виды деятельности:

Работа в рамках проекта включает пять компонентов:

1. Обеспечение диалога и координации
2. Планирование инфраструктуры и сетей
3. Привлечение финансирования
4. Обучение и развитие кадрового потенциала
5. Коммуникация, обзорность и информирование



Основные результаты

Цель проекта 1 (выявление проектов, определение и оценка проектов, содействие привлечению финансирования)

- Обновление перечня приоритетных инфраструктурных проектов ТРАСЕКА на основе соответствующей методологии ТРАСЕКА (портфель проектов, фильтрация / отбор и внесение в перечень) и по итогам рассмотрения транспортными экспертными группами / на конференциях министров стран Восточного партнерства (ВП).
- Поддержка стран при осуществлении отбора и анализа потенциальных инфраструктурных проектов и консультативная помощь странам в подготовке проектных предложений для привлечения финансирования.
- Поддержка существующей базы данных ГИС (совместно с Постоянным секретариатом ТРАСЕКА) и модели транспортных потоков, обновление данных трафика с параллельным развитием кадрового потенциала с учетом имеющихся потребностей, а также обеспечение совместимости базы данных с информационной системой ЕС TEN-Tec.
- Координация с МФУ с целью обеспечения их помощи в подготовке как минимум двух технико-экономических обоснований по прошедшим предварительный отбор приоритетным проектам и содействие странам в укреплении их сотрудничества с МФУ, обеспечение связей с Инвестиционным фондом соседства.
- Составление предварительных технико-экономических обоснований, изучение спроса на перевозки и разработка мастер-планов: эта деятельность может также включать поддержку стран в разработке полных комплектов тендерной документации с предоставлением соответствующей информации в рамках тренингов.
- Организация дальнейшего обучения в области использования базы данных ГИС и модели транспортных потоков, а также оценки инвестиционных проектов.

Цель проекта 2 (Укрепление механизмов политического и транспортного диалога)

- Организация двух координационных совещаний в год для обсуждения хода реализации и результатов финансируемых ЕС проектов технической помощи в области транспорта в регионе, а также деятельности Межправительственной конференции ТРАСЕКА.
- Создание межгосударственных рабочих групп для решения проблем и устранения узких мест в конкретных областях (включая представителей государственного и частного сектора) с привлечением Постоянного Секретариата ТРАСЕКА в качестве координирующего органа.
- Использование существующего веб-сайта ТРАСЕКА в сотрудничестве с Постоянным Секретариатом ТРАСЕКА в целях обеспечения максимальной эффективности, а также постоянная коммуникация с Информационным центром ЕИСП по восточному региону.
- Поддержка национальной транспортной политики стран и проведение оценки степени достижения ощутимого прогресса в сфере приведения национальной транспортной политики и законодательства в соответствие с европейскими и международными стандартами.



Цель проекта 3 (Поддержка реализации Долгосрочной стратегии МПК ТРАСЕКА на период до 2015 года и соответствующих Планов действий)

- Организация на основе достигнутого прогресса максимум двух региональных министерских конференций с акцентом на одобрение полученных результатов и конкретных проектов в рамках регионального сотрудничества.
- Разработка программы деятельности работы тематических рабочих групп в ходе реализации проекта, включая содействие Постоянному Секретариату ТРАСЕКА в организации и облегчении деятельности рабочих групп с целью достижения ощутимых результатов, связанных с выполнением Планов действий и Долгосрочной стратегии ТРАСЕКА.

Цель проекта 4 (Адаптация нормативно-правовой базы с особым акцентом на реформы в транспортном секторе)

- Поддержка приведения в соответствие правовых норм и принятие мер по повышению осведомленности заинтересованных сторон из стран ТРАСЕКА о преимуществах правового сближения для их стран.
- Выявление рисков для достижения правовой гармонизации и выработка рекомендаций по оказанию поддержки странам в их усилиях.
- Организация обучения методологии и принципам адаптации нормативно-правовой базы для государственных должностных лиц. Обмен опытом по выравниванию законодательства между странами ТРАСЕКА.
- Учет специфики стран Восточного партнерства и приведение их правовых основ в соответствие с европейским законодательством.

Составление Отчета

Отчет был подготовлен ключевыми экспертами проекта IDEA и представителями участников Консорциума: TRT Trasporti e Territorio srl, Panteia Group, Dornier Consulting GmbH и Луцкого университета.

Цель Отчета

Цель настоящего Третьего промежуточного отчета состоит в следующем:

- представление краткого описания основных задач проекта IDEA и рекомендаций экспертов IDEA для ключевых лиц, принимающих решения;
- предоставление подробного обзора содержания, процедур и графика работ, запланированных на последующий шестимесячный период работы;

Формат Отчета

Настоящий Отчет соответствует формату, предложенному в документе ЕС «Руководящие принципы для отчетности - PCP III Первоначальный отчет, Промежуточный отчет и Итоговый отчет проекта», ТАСИС, Брюссель, сентябрь 1995 года с поправками, внесенными в июне 1998 года.

Кроме того в Отчете применяются некоторые форматы, предложенные в документе ЕС «Укрепление внутреннего мониторинга проекта - Как повысить роль менеджера проекта ЕК», серия «Инструменты и методы» - Справочный документ № 3, июнь 2007 г., стр. 19.



1. Краткий обзор проекта

1.1 Общие сведения о проекте и достигнутый прогресс

Проект IDEA II (Транспортный диалог и взаимодействие сетей) финансируется Генеральным директором Европейской комиссии по развитию и сотрудничеству (DEVCO) в рамках Программы ТРАСЕКА. Проект официально стартовал 16 января 2013 года, он рассчитан на три года.

Проект направлен на дальнейшее развитие коридора ТРАСЕКА, который должен стать признанным международным мультимодальным маршрутом, весьма привлекательным для промышленности. Руководствуясь принципами Восточного партнерства, ТРАСЕКА также использует обновленный Европейский подход к транспортному сотрудничеству с регионами и странами, входящими в состав Европейской политики соседства.

Необходимы действия на всех уровнях функционирования ТРАСЕКА, как на уровне физического коридора, так и на уровне институтов ТРАСЕКА и проектов технической помощи. Задача проекта IDEA II при этом заключается в содействии координации и достижению целей развития коридора с опорой на основополагающие принципы передачи ответственности странам.

1.2 Реализация проекта за прошедший период

Совещания экспертных групп ТРАСЕКА

В соответствии с направлениями деятельности и компонентами проекта в июне 2014 года состоялись два совещания групп с участием национальных экспертов ТРАСЕКА: 2-3 июня по вопросам процесса приоритизации проектов и содействия привлечению инвестиций и 5-6 июня по проблемам гармонизации правовых норм и правового сближения.

Оба совещания сопровождалось мероприятиями по развитию кадрового потенциала в форме обучающих семинаров. Этот подход соответствует концепции национальных экспертов, одобренной странами-бенефициарами и предусматривающей обучение более широкого круга технических экспертов в регионе ТРАСЕКА, а также обеспечение преемственности обучения и распространение знаний.

КАМПУС

Разработанный в рамках проектов ТП ТРАСЕКА сетевой инструмент КАМПУС, обеспечивающий доступ к интегрированным материалам, учебным курсам и другой информации, является эффективным средством развития кадрового потенциала в транспортном секторе стран ТРАСЕКА. В ходе отчетного периода был проведен тендер на техническую реализацию, в результате чего инструмент был реализован. Права доступа были предоставлены всем участникам мероприятий по развитию кадрового потенциала и семинаров, проводимых IDEA II.

Вебсайт ТРАСЕКА

Ввиду недостаточного содействия со стороны ПС было принято решение о создании веб-сайта, посвященного деятельности проектов технической помощи, финансируемых



Европейской комиссией в рамках программы ТРАСЕКА. Новый веб-сайт проектов ТП ТРАСЕКА разрабатывается специализированной компанией, выбранной по итогам тендера. В процессе технической реализации разработчик прорабатывает несколько вариантов будущего использования веб-сайта, предусматривающего, среди прочего, наличие ссылок на текущий веб-сайт ТРАСЕКА, поддерживаемый МПК.

Учебный курс для всех проектов ТП, посвященный использованию приложения для управления веб-сайтом ТРАСЕКА Туро 3 был проведен вебмастером ПС в киевском офисе IDEA в начале третьего периода, 18-19 февраля 2014 года.

Правовое сближение и гармонизация

В рамках Компонента 1 ТЗ проекта IDEA II продолжает работать над темой правового сближения и гармонизации правовых норм. Была завершена разработка двух основополагающих документов, которые будут применяться в течение всего жизненного цикла проекта IDEA II в рамках деятельности экспертной группы: Руководство по методологии правовой гармонизации и Руководство по нормативно-правовой базе.

Данные по транспортным потокам

IDEA II будет продолжать сбор данных в зависимости от требований, предъявляемых к анализу транспортных потоков, на протяжении всего жизненного цикла проекта. В зависимости от потребностей моделирования и деятельности по обучению в рамках проекта данные будут обновляться с целью предоставления бенефициарам проекта достоверной и актуальной информации, совместимой с Информационной системой ЕС TEN-Тес.



2. Статус реализации проекта на момент составления отчета – координационная деятельность

В начале третьего отчетного периода, 23 января 2014 года, в Киеве состоялось координационное совещание с участием руководителя программы ЕК и представителей трех текущих проектов ТП (LOGMOS, Морская безопасность, IDEA II). Со стороны IDEA было выдвинуто предложение о разработке интеграционного инструмента КАМПУС, позволяющего обеспечить доступ к документам, учебным курсам и другим материалам всех проектов ТП. Значительное место в дискуссии было посвящено вопросам реализации Мастер-плана LOGMOS и его влияния на деятельность IDEA II и других проектов. Три компонента проекта IDEA II, касающиеся инвестиционной деятельности, правовой гармонизации и сближения, а также развития транспортной отрасли будут осуществляться с учетом рекомендаций и пилотных проектов, предложенных в рамках Мастер-плана LOGMOS. Кроме того, на совещании обсуждались вопросы, связанные с организацией и структурой заключительного мероприятия LOGMOS в Тбилиси, запланированного на апрель 2014 года, а также пути максимально эффективного использования существующего веб-сайта ТРАСЕКА.

В течение всего отчетного периода проводились регулярные личные встречи, осуществлялось общение во время мероприятий, по телефону и электронной почте, тем самым обеспечивая тесную координацию с указанными выше проектами, а также со стартовавшим недавно проектом «Безопасность автомобильного транспорта».

Во время конференции в Тбилиси (2-3 апреля 2014 года) коммуникация между IDEA и странами ТРАСЕКА, которые были представлены Национальными секретарями, имела большое значение для достижения общего понимания в отношении концепции Национальных экспертов. Концепция была условно одобрена соответствующими странами с пожеланием получения конкретных результатов после ее реализации к осени 2014 года.

Руководитель группы экспертов IDEA II и его коллега из проекта LOGMOS приняли участие в конференции «ТрансЕвразия-2014» в рамках Астанинского экономического форума, состоявшегося 19-23 мая 2014 года. В рамках этого форума Национальный секретарь в Казахстане организовал сессию ТРАСЕКА, на которую были приглашены участники конференции. В частности, на ней были представлены заместители министров из пяти стран ТРАСЕКА (Азербайджан, Грузия, Казахстан, Таджикистан, и Турция). В ходе сессии посол ЕС воспользовался возможностью, чтобы подчеркнуть выдающуюся роль ЕК с точки зрения поддержки ТРАСЕКА в рамках проектов технической помощи. Помимо обсуждения имиджевого проекта «Шелковый ветер», эксперты проектов LOGMOS и IDEA II получили возможность представить краткий обзор содействия в реализации Мастер-плана и приоритизации проектов в рамках подготовки Инвестиционного форума ТРАСЕКА, запланированного на 2015 год.

Что касается содействия со стороны стран-бенефициаров, то проект IDEA II столкнулся с различными уровнями сотрудничества, в частности, при подготовке обоих совещаний групп экспертов в июне в Кишиневе. В ходе подготовки совещаний имели место организационно-логистические трудности, связанные с недостаточным содействием и плохой коммуникацией со стороны некоторых стран.



3. Ход реализации и результаты на сегодняшний день

Представленная в данном разделе таблица информирует о достигнутом и планируемом прогрессе в достижении целей, закрепленных в Техническом задании (ТЗ) Проекта. Прогресс оценивается с точки зрения мероприятий, реализуемых в настоящее время, запланированных на следующий шестимесячный период, либо планируемых к реализации на протяжении оставшегося срока Проекта.

Настоящий Отчет о ходе реализации Проекта содержит оценку достигнутого или ожидаемого прогресса в процентном выражении, однако проще охарактеризовать уровень прогресса в терминах «отсутствует», «низкий», «средний» и «большой» с точки зрения осуществляемой деятельности. Такой способ выбран потому, что прогресс в «мягких» видах деятельности, таких как политический диалог, едва ли можно измерить с использованием «жестких» цифровых показателей. Команда IDEA II исходит из того, что все намеченные мероприятия будут завершены в течение всего срока реализации проекта, следовательно, каждый показатель (каждая строка таблицы) будет доведен до 100%.

Компонент 1 (Обеспечение диалога и координации) включает вопросы правовой гармонизации / правового сближения, которые вышли на передний план за последний отчетный период (разработка соответствующих документов, содержащих описание методологии, приложения, таблицы соответствия и т.д. была завершена, см. соответствующее приложение к настоящему Отчету).

Другим аспектом данного Компонента является координация с другими проектами ТП. Новый проект ТП «Безопасность автомобильного транспорта» (RSS) стартовал 15 января 2014 года. Обсуждение общих тем для запланированного на осень семинара RSS в Казахстане свидетельствует о налаженной координации с IDEA II. В ходе координационных совещаний между проектами ТП обсуждались вопросы использования инструмента КАМПУС, а также темы, связанные с бенчмаркингом IDEA в отношении процедур пересечения границ.

Кроме того, проекты «Морская безопасность» и «Безопасность автомобильного транспорта» потенциально могут внести свою лепту с точки зрения содержания работ и поддержки стран-бенефициаров в развитии кадрового потенциала и оказать содействие деятельности проекта IDEA II. По результатам проработки таких тем как «мягкие меры», которые требуют дальнейшего отслеживания или финансирования, либо имеют отношение к инвестициям в дорожный или морской сектор, могут быть сформулированы проектные предложения, дальнейшее развитие которых может осуществляться при поддержке IDEA II.

В связи с завершением проекта LOGMOS в сентябре 2014 года IDEA II возьмет на себя дальнейшее содействие реализации Мастер-плана в соответствии с предварительной договоренностью между обоими проектами и Европейской комиссией. Соответственно, основные мероприятия в рамках **Компонента 2 (планирование инфраструктуры и сетей)** также были перенесены за пределы третьего этапа работы и начнутся с проведения комбинированного семинара и тренинга по бенчмаркингу в области эффективности процедур пересечения границ и транспортного планирования в августе 2014 года.

Деятельность, связанная с **Компонентом 3 (привлечение инвестиций)**, началась с семинара по приоритизации проектов и анализу затрат и выгод (CBA), который состоялся 2-6 июня 2014 года. В рамках подготовки процесса приоритизации и оценки проектов были разработаны и рассмотрены шаблоны документов, которые затем были распространены среди экспертов и Национальных секретарей всех стран ТРАСЕКА. Связь с МФУ и финансовыми рынками осуществляется постоянно и будет



активизирована в течение следующего периода. В настоящее время проект IDEA II поддерживает личные контакты с банками и финансирующими учреждениями, ориентируясь, в основном, на интернет-исследования и обновления общедоступной информации, связанной с инвестиционной деятельностью в странах ТРАСЕКА.

Анализируя мероприятия по продвижению инвестиций в странах ТРАСЕКА, следует отметить, что заинтересованные стороны, такие как МФУ и различные донорские организации, создают свои собственные портфели потенциальных инвестиционных проектов. Эти портфели формируются в соответствии с потребностями и методологией конкретной заинтересованной стороны. В связи с этим, по согласованию с ЕК, IDEA II будет оказывать странам содействие в осуществлении определенных инвестиционных мер, а не дублировать существующие портфели инвестиционных проектов дополнительным портфелем ТРАСЕКА.

Таким образом, деятельность проекта IDEA II, связанная с приоритизацией и продвижением инвестиций, будет являться частью инфраструктурного Компонента 2 и координационного Компонента 1. Она будет сопровождаться мероприятиями по развитию кадрового потенциала.

Процесс развития кадрового потенциала (Компонент 4) целиком зависит от экспертных групп и результатов их деятельности. С одной стороны, эксперты поднимают темы для обсуждения и дальнейшей проработки в рамках экспертных групп. С другой стороны, более глубокий подход к вопросам, нуждающимся в дальнейшей проработке, определяет потребности в обучении, в результате которого затем осуществляются меры по развитию кадрового потенциала. Такой подход уже был реализован при проведении совещаний в Киеве (во втором отчетном периоде) и Кишиневе (в прошедшем отчетном периоде).

Реализован технический инструмент КАМПУС ТРАСЕКА, призванный обеспечивать устойчивость учебной методики и представляющий собой уникальную платформу для обучения с использованием мультимедийных средств. Доступ предоставлен всем участникам мероприятий и семинаров IDEA II.

Оценка потребностей в обучении теперь регулярно проводится в рамках мероприятий IDEA II. Это позволяет выявить потребности в обучении и уровень профессиональной подготовки участников. Для указанных целей IDEA II применяет унифицированную анкету и создает базу данных, которая будет служить в качестве основы для принятия решений в отношении будущих тренингов.

В рамках **Компонента 5 (коммуникация, обзорность и информирование)** актуальным является вопрос о создании соответствующего веб-сайта, представляющего деятельность проектов ТП ТРАСЕКА для широкой публики. Эта задача будет решена на следующем этапе работ. Вся необходимая техническая подготовка была проведена. Предстоит окончательная реализация, продвижение, дополнительное обучение (в случае необходимости), обсуждение форматов и структуры коммуникации между проектами ТП и странами.



Достигнутый и планируемый прогресс в выполнении задач (в плане мероприятий)

№	Задачи	Деятельность			
		Прошлые периоды	Текущий период	Следующий период	Будущие периоды
Цели 2 и 3 в связи с Компонентом деятельности 1 - Обеспечение диалога и координации					
1	Поддержка сближения правовых норм		25	25	50
2	Проведение мероприятий по повышению осведомленности		25	25	50
3	Программа планирования и создания тематических рабочих групп	25	25	25	25
4	Организация двух координационных совещаний в год	50		25	25
5	Подготовка Межправительственной конференции ТРАСЕКА	50		25	25
6	Две региональные конференции министров				100
Цель 1 в связи с Компонентом деятельности 2 - Инфраструктура и сети					
7	Обновление перечня приоритетных инфраструктурных проектов ТРАСЕКА		25	50	25
8	Поддержка стран в выборе и анализе потенциальных инфраструктурных проектов		25	50	25
9	Поддержка и консультирование стран в подготовке проектных предложений для финансирования			50	50
10	Обновление и поддержка баз данных ГИС и модели	25		25	50
11	Модель транспортных потоков		25	25	50
12	Обновление данных трафика	25		25	50
Цель 1 в связи с Компонентом деятельности 3 – Привлечение финансирования					
13	Поиск финансирования для отобранных приоритетных			50	50
14	Разработка предварительных ТЭО				100
15	Составление полного комплекта тендерной документации				100
16	Укрепление сотрудничества с МФУ	25		25	50
17	Организация встречи со странами-бенефициарами для демонстрации проектных предложений.				100
18	Координация работы с МФУ в целях мобилизации их поддержки для проведения как минимум двух технико-экономических обоснований			25	75
Цели 1 и 4 в связи с Компонентом деятельности 4 - Обучение и развитие кадрового потенциала					
19	База данных ГИС и данные проекта, включая данные стран Восточного партнерства для системы TEN-Тес Комиссии		25	25	50
20	Оценка инвестиционных проектов		25	25	50
21	Оказание помощи в подготовке проектных предложений для финансирования МФУ		25		75
22	Вопросы пересечения границ		25	25	50
23	Региональный подход к разработке планирования сетей		25	25	50
24	Тренинг по методологии и принципам сближения для государственных должностных лиц		25	25	50
Цель 2 в связи с Компонентом деятельности 5 – Коммуникация, обзорность и информирование					
25	План коммуникации и стратегия взаимодействия с местными и европейскими СМИ	50		25	25
26	Постоянная коммуникация с Инфоцентром ЕИСП Восток		25	50	25
27	Веб-сайт ТРАСЕКА	25	25	25	25
28	Пункт координации всей проектной деятельности ТРАСЕКА	25	25	25	25





3.1 Мероприятия

3.1.1 Совещания экспертных групп

В соответствии с концепцией Национальных экспертов в рамках проекта IDEA был создан экспертный пул, который включает свыше 90 технических специалистов из стран-бенефициаров, представляющих основные отраслевые учреждения и министерства транспорта по всему региону ТРАСЕКА.

В соответствии с направлениями деятельности и компонентами проекта в июне 2014 года состоялись два совещания групп с участием национальных экспертов ТРАСЕКА: 2-3 июня по вопросам процесса приоритизации проектов и содействия привлечению инвестиций и 5-6 июня по проблемам гармонизации правовых норм и правового сближения.

Оба совещания сопровождались мероприятиями по развитию кадрового потенциала в форме обучающих семинаров. Этот подход соответствует концепции национальных экспертов, одобренной странами-бенефициарами и предусматривающей обучение более широкого круга технических экспертов в регионе ТРАСЕКА, а также обеспечение преимущественности обучения и распространение знаний.

В рамках двух указанных выше совещаний экспертных групп была проведена оценка потребностей в обучении, что позволит IDEA спланировать соответствующие мероприятия по развитию кадрового потенциала с учетом конкретных потребностей отдельных экспертов или экспертных групп.

Материалы тренингов и презентации сохранены и будут предоставлены всем странам-бенефициарам в рамках инструмента КАМПУС ТРАСЕКА после копирования, перевода и окончательной корректировки для целей самообразования. В рамках IDEA были подготовлены формы доступа (логин, пароль, ссылки) и направлены всем заинтересованным экспертам.

Процесс приоритизации проектов и подготовка к привлечению инвестиций: 2-3 июня 2014 года

В первый день совещания внимание было сосредоточено на трех основных пунктах: представление концепции Национальных экспертов ТРАСЕКА, методология приоритизации проектов и основные требования к инвестиционным проектам ТРАСЕКА.

- **Представление концепции Национальных экспертов ТРАСЕКА**

В ходе совещаний экспертных групп выяснилось, что большинство участников не знакомы с общим подходом и принципами работы проекта IDEA, а в некоторых случаях - даже ТРАСЕКА в целом. Вступительная презентация помогла заполнить соответствующие пробелы.

- **Методология приоритизации проектов ТРАСЕКА**

Участники обсудили все этапы процесса приоритизации проектов и прошли практическое обучение на основе документации, которая будет применяться в течение следующих месяцев в процессе приоритизации. Участник из Турции представил потенциальный инвестиционный проект, а экспертная группа обсудила его структуру, имеющуюся информацию, формат и т.д.

- **Основные требования к инвестиционным проектам ТРАСЕКА**

Принципы отбора и основные требования к инвестиционным проектам являются основой всего процесса приоритизации. В рамках презентации



участники получили информацию и убедились в необходимости для стран поиска соответствующих инвестиционных проектов, которые будут представлены финансовым кругам.

Комплект приоритизационной документации включает английскую и русскую версии следующих документов:

- План действий по приоритизации 2014 г.
- Основные требования к инвестиционным проектам ТРАСЕКА
- Методология приоритизации проектов, включая шаблон краткого описания проекта
- Форма попарной оценки критериев (взвешивание 5 критериев)
- Форма идентификации проектов (предварительный отбор)
- Форма оценки проектов (составление короткого перечня на основе длинного перечня)
- Руководство по оценке транспортных проектов

Второй день был посвящен развитию кадрового потенциала и включал лекцию по вопросам анализа затрат и выгод, а также разбор практических примеров и прикладных аспектов рассмотренных тем. Экономическая оценка осуществимости проекта является важным фактором для принятия странами решений относительно целесообразности продвижения соответствующего инвестиционного проекта и, следовательно, требует серьезного внимания со стороны стран при составлении короткого перечня инвестиционных проектов.

Для обеспечения эффективной коммуникации участники группы национальных экспертов обменялись личными адресами электронной почты. Тот факт, что некоторые страны регулярно направляют группу выделенных экспертов, безусловно, может способствовать созданию центров передового опыта по конкретным вопросам, как это предусмотрено в рамках подхода IDEA II к развитию кадрового потенциала. Например, Украина могла бы стать центром передового опыта по вопросам пересечения границы путем объединения ноу-хау экспертов IDEA с опытом украинских технических специалистов. Молдова, будучи очень активной в области инвестирования, может привнести свой опыт в центр передового опыта, ориентированный на соответствующие темы.

Было решено, что эксперты будут тесно координировать свою работу с Национальными секретарями своих стран, роль которых будет заключаться в сопровождении поиска инвестиционных проектов в странах и предоставлении их опыта, где это необходимо. ПС МПК ТРАСЕКА будет оказывать соответствующую техническую поддержку.

Позитивный отклик четырех стран подтвердил их готовность к реализации указанного подхода с самой начальной стадии.

Гармонизация правовых норм и правовое сближение: 5-6 июня 2014 года

Задачи второго совещания экспертной группы по правовым вопросам включали обсуждение следующих документов:

- Оценка регуляторного воздействия (ОРВ): основные аспекты, ключевые термины, информация, примеры;
- Методология гармонизации и сближения правовых норм: анкета / контрольный перечень, таблицы соответствия;



а также следующих аспектов деятельности:

- Определение и обсуждение дальнейших направлений работы экспертной группы, связанных с анализом пробелов и несоответствий в нормативно-правовой сфере;
- Оценка потребностей в обучении.

В двухдневном совещании приняли участие представители Азербайджана, Армении, Грузии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Турции, Узбекистана, Украины и ПС. В состав участников входили эксперты из министерств транспорта и ведомств, занимающихся вопросами правового сближения и разработкой законодательных норм.

Первый день был, в основном, посвящен презентации инструментария, то есть технических документов, подготовленных для и совместно с ТРАСЕКА в целях совместной работы:

- Описание функций, структуры и возможностей применения правового инструментария

При применении инструментов предполагается использование двунаправленного подхода с целью разграничения стран Восточного партнерства и стран Центральной Азии.

- Оценка регуляторного воздействия (ОРВ)

Участники определили аспекты нормативно-правовой базы (критерии, *Aquis Communautaire*¹, международные конвенции и соглашения) и шаги, необходимые для завершения гармонизации законодательства, с учетом опыта Болгарии. Кроме того, обсуждались особенности и отличия ОРВ в сравнении с традиционной оценкой воздействия, как правило, предусмотренной в национальном законодательстве.

- Методология правовой гармонизации

В ходе этой сессии эксперты подробно рассмотрели типологию Европейского сообщества и его правовых актов (регламенты, директивы, решения, прецедентное право), цели методологии, основные этапы реализации законодательных задач и применяемые инструменты (анкета, таблица соответствия).

В ходе второго дня предлагаемая методология была применена в рамках практической задачи, касающейся законодательства в области автомобильного и железнодорожного транспорта. Участники ознакомились с новыми руководящими принципами TEN-T и последствиями их применения для развития сети, имеющей двухслойную структуру (всеобъемлющая и основная сеть). Была проведена дискуссия по вопросам имплементации и обеспечения соблюдения законов, а также применения принципов системы оценки Европейского Союза для коридоров.

В ответ на запрос ПС МПК ТРАСЕКА от июня 2014 года эксперты IDEA II оценят возможность продолжения деятельности предыдущей рабочей группы по развитию автодорог (2009-2011 гг.) в рамках деятельности национальных экспертных групп.

¹

Свод основных норм и требований Евросоюза



3.1.2 КАМПУС ТРАСЕКА: основа для полного цикла мероприятий по развитию кадрового потенциала

КАМПУС ТРАСЕКА является эффективным инструментом для увеличения потенциала транспортного сектора стран ТРАСЕКА. Его также можно рассматривать в качестве платформы для общения, обмена информацией и знаниями в области транспорта и содействия развитию торговли в странах ТРАСЕКА.

В ходе отчетного периода был проведен тендер на техническую реализацию, по итогам которого начался непосредственно процесс технической реализации. В настоящий момент система запущена, права доступа предоставлены всем участникам мероприятий по развитию кадрового потенциала и семинаров, проводимых IDEA II.



В настоящее время проект IDEA II выявляет заинтересованность других экспертов ТРАСЕКА в использовании материалов, хранящихся в базе КАМПУСА. Проекты технической помощи ТРАСЕКА «Безопасность морского транспорта II» и «Безопасность автомобильного транспорта II» должны просмотреть имеющиеся у них учебные материалы с точки зрения целесообразности их опубликования на веб-сайте, а также использования для проведения презентаций и семинаров.



Материалы представлены на двух языках. Все сохраненные презентации и данные могут быть использованы любым пользователем для самостоятельного изучения и подготовки. Помимо вопросов, связанных с транспортом, правом и финансами,



КАМПУС охватывает также управленческие навыки и предоставляет возможность общения в чате и на форумах онлайн.

Поддержка КАМПУСА - это непрерывный процесс, предполагающий регулярную загрузку материалов. Для того, чтобы КАМПУС стал живым прикладным инструментом, требуется активное содействие со стороны национальных экспертов. В настоящее время эксперты IDEA II работают над реализацией университетской сети ТРАСЕКА в целях обеспечения ее устойчивого развития после 2015 года.

Важно отметить, что комбинация пула экспертов ТРАСЕКА, КАМПУСа и веб-сайта проектов технической помощи ТРАСЕКА способна повысить синергию, ведущую к устойчивому распространению знаний на протяжении всего жизненного цикла отдельных проектов ТП.

3.1.3 Совершенствование веб-сайта ТРАСЕКА

Существующий веб-сайт ТРАСЕКА (www.trasesca-org.org) на 50% финансируется ЕК, но полностью управляется ПС МПК в Баку. Он едва ли может рассматриваться в качестве эффективного инструмента для продвижения и распространения деятельности и результатов финансируемых ЕС проектов технической помощи.

Несмотря на многочисленные попытки, предпринятые экспертами IDEA II в целях улучшения ситуации, недостаточное сотрудничество со стороны ПС привело к принятию решения о создании нового веб-сайта для информирования о деятельности финансируемых ЕС проектов ТП ТРАСЕКА и повышения наглядности деятельности ЕС.

Новый веб-сайт ТРАСЕКА призван выполнять следующие основные функции:

- Обновление пользовательского интерфейса для демонстрации обновлений сайта
- Повышение информированности о деятельности ЕС
- Реализация связи с веб-сайтами социальных сетей и профессиональных СМИ (в т.ч. LinkedIn / Facebook / Twitter / ВКонтакте)
- Обеспечение для проектов ЕС рычагов, позволяющих управлять контентом и публикациями и отражающих коммуникационный инструментарий ЕС
- Мотивация стран к обновлению соответствующего контента и ориентация на транспортную отрасль в качестве пользователя коридора ТРАСЕКА
- Расширение инвестиционных возможностей
- Активация коммуникационной платформы для экспертных групп
- Обеспечение связи с КАМПУСом ТРАСЕКА
- Охват всех материалов проектов ТП.

Новый веб-сайт проектов ТП ТРАСЕКА разрабатывается специализированной компанией, выбранной по итогам тендера. Он будет использовать тот же программный код, что и веб-сайт под управлением ПС, а также будет иметь аналогичную структуру и системы управления базами данных, чтобы обеспечить возможность использования знаний, ранее накопленных экспертами проектов ТП. Будут использоваться аналогичные структуры баз данных и дизайн, с предоставлением прямых ссылок на существующий веб-сайт МПК ТРАСЕКА.

В процессе технической реализации разработчик прорабатывает несколько вариантов будущего использования веб-сайта. Управлять веб-сайтом ТП будет проект IDEA II.



3.1.4 Правовое сближение и правовая гармонизация

В рамках Компонента 1 ТЗ проекта IDEA II продолжает работать над темой правового сближения и гармонизации правовых норм. Была завершена разработка двух основополагающих документов, которые будут применяться в течение всего жизненного цикла проекта IDEA II:

- Руководство по методологии правовой гармонизации
- Руководство по нормативно-правовой базе.

Следующие совещания экспертных групп будут посвящены деятельности по развитию кадрового потенциала, а также действиям, которые необходимы для улучшения двусторонних и многосторонних установок в правовой системе стран ТРАСЕКА (аналогично мероприятию, которое было организовано в Кишиневе в июне 2014 г.).

Инструменты правового сближения и правовой гармонизации призваны содействовать подготовке и реализации региональных мер в области транспортной политики, в частности, соответствующих шагов, связанных с развитием инфраструктуры, упрощением мультимодальных перевозок и гармонизацией транспортного законодательства. При этом преследуются две конкретные цели:

- а) поддержка реализации долгосрочной стратегии развития ТРАСЕКА;
- б) содействие адаптации нормативно-правовой базы с особым акцентом на секторальных реформах.

Методология предусматривает следующие шаги:

- 1) формирование понимания текущей ситуации,
- 2) проведение анализа пробелов,
- 3) формулирование и приоритизация рекомендаций по устранению пробелов.

В результате должна быть составлена дорожная карта правовой гармонизации / правового сближения в каждой стране ТРАСЕКА по различным видам транспорта.

3.1.5 Сбор и хранение данных по трафику

Проектом IDEA совместно с проектом LOGMOS был запущен процесс поддержки и координации плавной интеграции Мастер-плана ТРАСЕКА и будущей деятельности ТРАСЕКА с уделением особого внимания процессу приоритизации проектов).

IDEA продолжит сбор данных в зависимости от потребностей анализа транспортных потоков в всего срока реализации проекта. В зависимости от технических потребностей для моделирования и учебных мероприятий IDEA будет обновлять данные, чтобы предоставлять бенефициарам проекта корректную и актуальную информацию.

3.2 Ресурсы и бюджет

В течение третьего периода работ бюджетные средства использовались для покрытия:

- затрат, связанных с оплатой работы экспертов проекта, и
- дополнительных расходов.

За первые три отчетных периода проектом IDEA было израсходовано 50% общего бюджета, предусмотренного для оплаты работы экспертов (человеко-дней). С учетом детализации Проектом было использовано приблизительно:



- 53% ресурсов, выделенных на оплату труда ключевых экспертов;
- 25% ресурсов, выделенных на оплату труда старших краткосрочных экспертов и
- 13% ресурсов, выделенных на оплату труда младших краткосрочных экспертов.

Что касается дополнительных расходов, то, помимо оплаты аренды офиса и эксплуатационных затрат, большая часть бюджетных ресурсов третьего периода была использована для покрытия двух групп расходов:

- совещания экспертных групп и
- выездные миссии экспертов (транспортные расходы и суточные).

Первая группа расходов относится к организации и подготовке совещаний, которые проходили в Кишиневе 2-6 июня 2014 года. Эта группа включала затраты на логистику (проживание в гостинице, питание, официальные ужины), транспортные расходы (билеты, визы и трансфер из / в киевский аэропорт) и суточные национальных экспертов ТРАСЕКА, принимавших участие в совещаниях.

Расходы второй группы относились к поездкам ключевых и краткосрочных экспертов Проекта. В общей сложности в течение отчетного периода состоялось три выездных миссии. Эта группа также включала транспортные расходы и выплату суточных.

В совокупности эти две строки бюджета составляют около 62% от общего объема бюджетных ресурсов, затраченных в качестве дополнительных расходов в течение третьего периода. В целом, было использовано 22% от общего объема проектных ресурсов, предусмотренных для дополнительных расходов.



4. План работы на следующий период

4.1 Поддержка деятельности по стимулированию инвестиций - использование существующих портфелей потенциальных проектов различных заинтересованных сторон

Процесс приоритизации проектов был запланирован как составная часть комплексной подготовки мероприятий по представлению проектов ТРАСЕКА общественности. Предусмотрена интеграция с процессом приоритизации ВП, связанным с расширением ТЕН-Т, и применение методологии ИФС / IFCA и МФУ. Планируемый процесс приоритизации и стратегический документ, каковым является Мастер-план LOGMOS, должны использоваться параллельно в качестве основы инвестиционной деятельности в ТРАСЕКА.

Проектом IDEA II были разработаны минимальные квалификационные требования к потенциальным инвестиционным проектам, основанные на приоритизационной методологии, которые были направлены странам после обсуждения на совещании экспертных групп.

Эксперты IDEA II рассмотрели возможности начисления баллов по пяти критериям и суб-критериям. Параллельно осуществляется процесс заполнения странами ТРАСЕКА портфеля потенциальных инвестиционных проектов. Проект IDEA оказывал содействие этому процессу при помощи описанных выше мероприятий с участием экспертных групп.

На техническом уровне Национальные секретари будут получать поддержку национальных экспертов, которые являются участниками экспертных групп, вовлеченных в процесс. Национальные секретари должны содействовать утверждению и интеграции проектов в рамках национальных стратегий и планов развития на политическом уровне. Применение такого подхода позволит обеспечить реальную заинтересованность стран в процессе и реализации права владения проектами, которые в дальнейшем будут представлены на финансовых рынках.

Странам было предложено проголосовать за взвешивание критериев в начале июня 2014 года. Обратная связь была недостаточно удовлетворительной, что поставило под угрозу своевременную обработку данных перед проведением оценки осенью 2014 года.

На специальном координационном совещании между различными ГД Европейской комиссии и экспертами проектов LOGMOS и IDEA состоялось обсуждение уместности ИФТ 2015 как мероприятия, призванного содействовать стимулированию инвестиций в рамках ТРАСЕКА. По результатам анализа различных факторов и перспектив было принято решение не проводить таких мероприятий в течение срока реализации проекта IDEA II.

Вместо этого было решено повысить эффективность работы в течение трех последующих периодов реализации проекта. IDEA II будет развивать подход, предусматривающий вовлечение стран в стимулирование инвестиций, оказывая содействие странам в установлении контактов с МФУ и игроками частного сектора, где это необходимо. Этот подход ориентирован на поддержку конкретных стран с учетом высказанных ими потребностей.

4.2 Содействие в реализации Мастер-плана

Проект LOGMOS, в рамках которого был разработан Мастер-план для реализации странами ТРАСЕКА, завершается в сентябре 2014 года. Рекомендации LOGMOS в отношении реализации Мастер-плана будут учтены в будущей деятельности IDEA II.



Предполагается, что проект IDEA II будет оказывать содействие бенефициарам на основе индивидуально подготовленных для стран дорожных карт, которые будут представлены проектом LOGMOS на координационном совещании в Брюсселе в сентябре 2014 года. Эти дорожные карты будут включать приоритетные проекты, меры по их реализации и рекомендации для заинтересованных сторон ТРАСЕКА.

4.3 Правовое сближение

Экспертная группа по правовым вопросам должна проверить правовую базу ТРАСЕКА в области транспорта и выявить расхождения и общие моменты в транспортном законодательстве стран. С использованием инструментов, предоставленных экспертам во время тренингов по вопросам гармонизации правовых норм (см. раздел 3.1.1 «Экспертные группы»), в качестве первого шага эксперты должны определить уровень реализации различных международных конвенций и соглашений в странах.

Проект IDEA II планирует подготовить и провести веб-тренинги по модулям 3, 4 и 5 в рамках Концепции обучения по вопросам правового сближения и правовой гармонизации (см. Приложение к настоящему Отчету):

- Модуль 3: Решения в области транспорта, касающиеся нефизических препятствий для транспортных потоков,
- Модуль 4: Транспортная инфраструктура и государственно-частное партнерство,
- Модуль 5: Взаимодействие транспортных сетей.

Первый проект дорожной карты по правовой гармонизации для всех стран ТРАСЕКА в качестве итога и базы для дальнейшей работы будет подготовлен в следующем отчетном периоде. В ее основу будут положены результаты описанных выше мероприятий и дискуссий с национальными экспертами во время веб-сессий, а также итоги дополнительных выездных миссий Ключевого эксперта по правовым вопросам в соответствующие страны-бенефициары.

4.4 Бенчмаркинг процедур пересечения границ в ТРАСЕКА

Мягкие меры, сопровождающие капитальные вложения, являются важным элементом развития транспортного коридора. В третьем отчетном периоде в рамках IDEA II была проанализирована деятельность различных заинтересованных сторон в данной области в странах ТРАСЕКА. С руководителем программы ЕК было согласовано, что различные текущие инициативы финансируемых ЕС программ, такие как EUBAM или флагманская инициатива Восточного партнерства по комплексному управлению границами, а также программы АБР и Всемирного банка или двусторонние программы не должны дублироваться.

С учетом успешного применения Индекса привлекательности ТРАСЕКА (TRAX) в ходе реализации проекта IDEA I эксперты проекта планируют разработать методологию бенчмаркинга и соответствующие инструменты для анализа и сравнения привлекательности практики пересечения границ в регионе ТРАСЕКА. Методология будет обсуждаться со странами на техническом уровне, ее дальнейшее развитие предусмотрено в следующем отчетном периоде.

4.5 Развитие кадрового потенциала

Дальнейшая деятельность национальных экспертных групп будет включать семинары, веб-тренинги и другие формы развития кадрового потенциала. Эта работа будет охватывать все сферы, связанные с компонентами проекта IDEA II (право, инвестиции, транспорт, информированность).



В ходе прошедших совещаний экспертных групп выяснилось, что знания основ ГИС, а также прогнозных моделей требуют улучшения во всех странах ТРАСЕКА. Информированность о существовании веб-сайта или, например, прогнозных моделей среди технических экспертов в ТРАСЕКА довольно низка. Очевидно, что коммуникация в рамках стран-участниц ТРАСЕКА во многих случаях не соответствует потребностям отобранных технических экспертов. Распространение знаний и информации часто базируется лишь на деятельности проектов ТП, хотя первоначально было согласовано развитие тесного сотрудничества между национальными секретариатами и национальными экспертами.

В рамках подготовки будущих мероприятий по привлечению инвестиций проект планирует конкретные шаги по развитию кадрового потенциала, призванные оказывать прямую поддержку странам в подготовке документации инвестиционных проектов для публикации.

КАМПУС находится в процессе постоянного обновления, приобретая значение в качестве основного инструмента онлайн-обучения и самообразования экспертов, и содержит базу данных для последовательного пополнения учебных материалов. Все действующие проекты ТП предоставят общедоступные (не защищенные авторскими правами) материалы, видео-записи практических занятий, лекции и презентации. IDEA обеспечит процесс загрузки, полную техническую реализацию и последующую передачу инструмента университету в одной из стран ТРАСЕКА для дальнейшего развития на протяжении реализации конкретных проектов ТП.

КАМПУС предполагает использование сетевых технологий для распространения материалов по развитию кадрового потенциала / учебных мероприятий проектов технической помощи ТРАСЕКА помимо физического обучения. Этот инструмент также может быть использован в качестве платформы для общения и обмена информацией и знаниями между странами ТРАСЕКА в области грузовых перевозок, упрощения процедур торговли и, в конечном счете, транспортной безопасности. Другие области обучения связаны с правовой гармонизацией и правовым сближением, финансовой оценкой и инвестиционной политикой.

Учебные программы должны стать легкодоступными, предоставляя возможность использования результатов, достигнутых предыдущими (и текущими) проектами технической помощи. Необходимо учитывать положительный опыт других прикладных методов электронного обучения с тем, чтобы открыть неограниченный доступ для заинтересованных сторон ТРАСЕКА к современным знаниям в рамках всех компонентов данного проекта и других финансируемых ЕС проектов ТРАСЕКА.

КАМПУС должен способствовать устойчивому развитию кадрового потенциала и после окончания жизненного цикла проектов ТП и оптимизировать использование ресурсов за счет распространения знаний среди более широкого круга специалистов в странах-бенефициарах.

4.6 Веб-сайт проектов ТП ТРАСЕКА

В настоящее время IDEA разрабатывает веб-сайт проектов ТП и в следующем отчетном периоде будет содействовать его продвижению в качестве средства коммуникации для проектов ТП, ЕК и других заинтересованных сторон ТРАСЕКА. Новый веб-сайт позволит решить две основные задачи: техническое внедрение системы КАМПУС и повышение значимости технической помощи, предоставляемой ТРАСЕКА Европейским Союзом.

Веб-сайт должен также служить информационной платформой для МФУ и частного сектора в отношении инвестиционных мероприятий и событий путем предоставления документации, планов работы, отчетов и т.д.



Информационные бюллетени, которые IDEA II публикует на регулярной основе (в настоящее время они напрямую отправляются Национальным секретарям, ПС и экспертам) и доступные на существующем веб-сайте ТРАСЕКА, будут размещаться на новом сайте наряду с различной информацией, предоставляемой другими проектами ТП или странами ТРАСЕКА.

4.7 Программа работ (на весь период реализации проекта)

В Приложении 1 представлено распределение задач между тремя ключевыми экспертами проекта IDEA, Приложение 2 отражает распределение видов деятельности в течение трехлетнего срока реализации проекта. Некоторые мероприятия будут осуществляться в течение всего жизненного цикла проекта, они обозначены сплошной линией.

4.8 График использования ресурсов и бюджета

Аналогично бюджетным ресурсам, использованным в течение предыдущих этапов реализации проекта, запланированные на следующий шестимесячный период ресурсы (июль 2014 г. – январь 2015 г.) будут направлены на покрытие (i) расходов, связанных с оплатой труда проектных экспертов, и (ii) дополнительных расходов (Приложение 3).

Ожидается значительный рост расходов на оплату работы экспертов (ключевых, старших и младших краткосрочных), в связи с постепенным расширением деятельности, предусмотренной различными компонентами проекта. Целый ряд задач, распределенных среди ключевых экспертов, будет осуществляться при поддержке краткосрочных экспертов в соответствии с конкретной компетенцией, требуемой для их выполнения.

4.9 План действий (на следующий период работы)

График планируемых мероприятий приведен в Приложении 4. План действий на следующий период является производным от Программы работ и определяется показателями и результатами, закрепленными в ТЗ.



5. Приложения к Отчету о ходе реализации Проекта



Приложение 1: Таблица распределения компетенций между Ключевыми экспертами

	Ответственный Ключевой эксперт		
	Детлеф Пульзак, РГ	Д-р Ашраф Хамед, КЭ 2	Елена Костадинова, КЭ 3
Компонент 1			
Поддержка сближения правовых норм			■
Проведение мероприятий по повышению осведомленности о вопросах правового сближения			■
Программы планирования и создания тематических рабочих групп	■	□	□
Организация двух координационных совещаний в год	■	□	□
Подготовка Межправительственной конференции ТРАСЕКА	■	□	□
Две региональные конференции министров	■	□	□
Компонент 2			
Обновление перечня приоритетных инфраструктурных проектов ТРАСЕКА	□	■	
Поддержка стран в выборе и анализе потенциальных инфраструктурных проектов	□	■	□
Поддержка и консультирование стран в подготовке проектных предложений для финансирования	□	■	
Обновление и поддержка баз данных ГИС и модели		■	
Модель транспортных потоков		■	
Обновление данных трафика		■	
Компонент 3			
Поиск финансирования для отобранных приоритетных проектов	■		
Разработка предварительных ТЭО	■	□	
Составление полного комплекта тендерной документации	■		
Укрепление сотрудничества с МФУ	■	□	
Организация встречи со странами-бенефициарами для демонстрации проектных предложений.	■	□	□
Координация работы с МФУ в целях мобилизации их поддержки для проведения как минимум двух технико-экономических обоснований	■	□	
Компонент 4			
База данных ГИС и данные проекта, включая данные стран Восточного партнерства для системы TEN-Тес Комиссии		■	
Оценка инвестиционных проектов	■		□
Оказание помощи в подготовке проектных предложений для финансирования МФУ	■	□	
Вопросы пересечения границ		□	■
Региональный подход к разработке планирования сетей	□	■	□
Тренинг по методологии и принципам правового сближения для государственных должностных лиц			■



	Ответственный Ключевой эксперт		
	Детлеф Пульзак, РГ	Д-р Ашраф Хамед, КЭ 2	Елена Костадинова, КЭ 3
Компонент 5			
План коммуникации и стратегия взаимодействия с местными и европейскими СМИ		■	□
Постоянная коммуникация с Инфоцентром ЕИСП Восток	□	■	
Веб-сайт ТРАСЕКА		■	
Пункт координации всей проектной деятельности ТРАСЕКА	■	□	□



Приложение 2: Программа работ

	Jan-13	Feb-13	Mar-13	Apr-13	May-13	Jun-13	Jul-13	Aug-13	Sep-13	Oct-13	Nov-13	Dec-13	Jan-14	Feb-14	Mar-14	Apr-14	May-14	Jun-14	Jul-14	Aug-14	Sep-14	Oct-14	Nov-14	Dec-14	Jan-15	Feb-15	Mar-15	Apr-15	May-15	Jun-15	Jul-15	Aug-15	Sep-15	Oct-15	Nov-15	Dec-15	Jan-16		
План работ IDEA II и ключевые события																																							
Компонент 0 – Начало проекта																																							
Мобилизация проекта																																							
Первое координационное совещание ТП																																							
20 лет ТРАСЕКА – Имиджевая брошюра																																							
Компонент 1 – Обеспечение диалога и координации																																							
Поддержка сближения правовых норм																																							
Проведение мероприятий по повышению осведомленности в вопросах правового сближения																																							
Программы планирования и создания тематических Рабочих групп																																							
Организация двух координационных совещаний в год																																							
Подготовка Межправительственной конференции ТРАСЕКА																																							
Две региональные конференции министров																																							
Компонент 2 – Прогноз спроса на перевозки и инструментарий для оценки инвестиций																																							
Обновление перечня приоритетных инфраструктурных проектов ТРАСЕКА																																							
Поддержка стран в выборе и анализе потенциальных инфраструктурных проектов																																							
Поддержка и консультирование стран в подготовке проектных предложений для финансирования																																							
Обновление и поддержка баз данных ГИС и модели																																							
Модель транспортных потоков																																							
Обновление данных трафика																																							
Компонент 3 – Привлечение финансирования																																							
Поиск финансирования для отобранных приоритетных проектов																																							
Разработка предварительных ТЭО																																							
Составление полного комплекта тендерной документации																																							
Укрепление сотрудничества с МФУ																																							
Организация встречи со странами-бенефициарами для демонстрации проектных предложений																																							
Координация работы с МФУ в целях мобилизации их поддержки для проведения как минимум 2 ТЭО																																							
Компонент 4 – Обучение и развитие кадрового потенциала																																							
База данных ГИС и проектные данные, включая данные стран Восточного партнерства для системы TEN-Tec Комиссии																																							
Оценка инвестиционных проектов																																							
МФУ																																							
Вопросы пересечения границ																																							
Региональный подход к разработке планирования сетей																																							
Тренинг по методологии и принципам правового сближения для государственных должностных лиц																																							
Компонент 5 – Коммуникация, наглядность и информирование																																							
План коммуникации и стратегия взаимодействия с местными и европейскими СМИ																																							
Постоянная коммуникация с Инфоцентром ЕИСП Восток																																							
Веб-сайт ТРАСЕКА																																							
Пункт координации всей проектной деятельности ТРАСЕКА																																							
Отчетность																																							

выполнено
 запланировано
 ключевые события



Приложение 3: Отчет об использовании ресурсов (обновленный годовой график ресурсов и бюджета)

Название проекта: Транспортный диалог и взаимодействие сетей	Номер проекта:	EuropeAid 2012/308-293	Консорциум TRT, Pantea, DoC, ЛНТУ	Страны:	Все страны-участницы ТРАСЕКА
--	-----------------------	----------------------------------	--	----------------	--

Плановый период: Январь 2014 – Июль 2014 Составлено: Октябрь 2014 г.

РЕСУРСЫ/ЗАТРАТЫ	ПЛАН ВСЕГО	ПЛАН НА ПЕРИОД	РЕАЛИЗОВАНО ЗА ПЕРИОД	РЕАЛИЗОВАНО ВСЕГО	ОСТАЛОСЬ
ПЕРСОНАЛ					
Ключевые эксперты	1500	499	298	797	703
Старшие краткосрочные эксперты	682	106	65	171	511
Младшие краткосрочные эксперты	510	25	41	66	444
ВСЕГО (человеко-дней)	2692	630	404	1034	1658
Непредвиденные расходы (EUR)	1 000 000,00	136 142,50	79 953,06	216 095,6	783 904,44



Проект финансируется
Европейским Союзом



DORNIER
CONSULTING



Приложение 4: План действий (четвертый этап)

	Aug-14	Sep-14	Oct-14	Nov-14	Dec-14	Jan-15
План работ IDEA II и ключевые события						
Компонент 0 – Начало проекта						
Мобилизация проекта						
Первое координационное совещание ТП						
20 лет ТРАСЕКА – Имиджевая брошюра						
Компонент 1 – Обеспечение диалога и координации						
Поддержка сближения правовых норм						
Проведение мероприятий по повышению осведомленности в вопросах правового сближения						
Программы планирования и создания тематических Рабочих групп						
Организация двух координационных совещаний в год						
Подготовка Межправительственной конференции ТРАСЕКА						
Две региональные конференции министров						
Компонент 2 – Прогноз спроса на перевозки и инструментарий для оценки инвестиций						
Обновление перечня приоритетных инфраструктурных проектов ТРАСЕКА						
Поддержка стран в выборе и анализе потенциальных инфраструктурных проектов						
Поддержка и консультирование стран в подготовке проектных предложений для финансирования						
Обновление и поддержка баз данных ГИС и модели						
Модель транспортных потоков						
Обновление данных трафика						
Компонент 3 – Привлечение финансирования						
Поиск финансирования для отобранных приоритетных проектов						
Разработка предварительных ТЭО						
Составление полного комплекта тендерной документации						
Укрепление сотрудничества с МФУ						
Организация встречи со странами-бенефициарами для демонстрации проектных предложений						
Координация работы с МФУ в целях мобилизации их поддержки для проведения как минимум 2 ТЭО						
Компонент 4 – Обучение и развитие кадрового потенциала						
База данных ГИС и проектные данные, включая данные стран Восточного партнерства для системы TEN-Тес Комиссии						
Оценка инвестиционных проектов						
Оказание помощи в подготовке проектных предложений для финансирования МФУ						
Вопросы пересечения границ						
Региональный подход к разработке планирования сетей						
Тренинг по методологии и принципам правового сближения для государственных должностных лиц						
Компонент 5 – Коммуникация, наглядность и информирование						
План коммуникации и стратегия взаимодействия с местными и европейскими СМИ						
Постоянная коммуникация с Инфоцентром ЕИСП Восток						
Веб-сайт ТРАСЕКА						
Пункт координации всей проектной деятельности ТРАСЕКА						
Отчетность						

выполнено	запланировано	ключевые события
-----------	---------------	------------------



Проект финансируется
Европейским Союзом



DORNIER
CONSULTING

Panteia
NEA



Приложение 5: Рабочий документ

Инструменты правовой гармонизации



Проект финансируется
Европейским Союзом



DORNIER
CONSULTING



Содержание

1.	Преамбула	2
2.	Введение	4
3.	Подход и обоснование.....	7
4.	Практические шаги и процедуры.....	9
4.1	Выработка четкого представления о текущей ситуации	9
4.2	Проведение анализа пробелов	9
4.3	Определение приоритетов по результатам анализа пробелов и рекомендации по их устранению.....	10
5.	Обзор	11



1. Преамбула

Документ «Инструменты правовой гармонизации» был подготовлен в рамках финансируемого ЕС проекта ТРАСЕКА «Транспортный диалог и взаимодействие сетей II» (IDEA II). Проект направлен на содействия разработке и реализации региональных мероприятий транспортной политики, в частности, соответствующих мероприятий, предусмотренных Планом действий ТРАСЕКА на 2010-2013 гг., связанных с развитием инфраструктуры, упрощением мультимодальных перевозок и гармонизацией транспортного законодательства.

Две конкретные цели проекта заключаются в следующем:

- 1) поддержка реализации долгосрочной стратегии ТРАСЕКА на период до 2015 года и соответствующего Плана действий, путем оказания содействия Постоянному секретариату и странам-участницам ТРАСЕКА;
- 2) содействие адаптации нормативно-правовой базы с особым акцентом на секторальные реформы с целью упрощения прохождения товарных потоков в рамках отдельных стран-бенефициаров, между странами-бенефициарами и за пределами их границ.

На основе европейской транспортной политики, в частности, связанной с автомобильным, железнодорожным транспортом и TEN-T, а также с учетом соответствующего Плана действий по реализации долгосрочной Стратегии ТРАСЕКА, был разработан настоящий документ, предлагающий Инструментарий для реализации методологических принципов правовой гармонизации.

Предлагаемый Инструментарий предназначен для обеспечения устойчивой реализации специфических целей вышеуказанного проекта. Таким образом, документ направлен на решение основных проблем, возникающих в ходе правовой гармонизации / правового сближения в странах ТРАСЕКА, предоставляя конкретную методологию, способствующую формированию четкого понимания контекста и логическому обоснованию международных норм и законодательства ЕС.

Настоящий документ включает четыре главы и два приложения.

- В Главе 2 «Введение» представлены последние инструменты и принципы правовой гармонизации в соответствии с решениями Восточного партнерства (ВП) после Вильнюсского саммита (28 ноября 2013 года), где были сформулированы цели Партнерства, которые должны быть достигнуты к 2015 году.
- Глава 3 «Подход и обоснование» содержит описание инструментария и подчеркивает двунаправленный подход к правовой гармонизации / правовому сближению как к комплексному среднесрочному процессу для стран Восточного партнерства и стран Центральной Азии в зависимости от их целей.
- Шаги, необходимые для завершения процесса правовой гармонизации, описаны в Главе 4 «Практические шаги и процедуры».



- Глава 5 «Обзор» дает представление о широком применении Инструментария в целях достижения значимых результатов для конкретных стран.

Два приложения к этому документу представляют собой реальные инструменты и содержат руководящие указания в отношении того, где и каким образом их следует применять.

Приложение I, «Руководство по правовым основам», преследует две основные цели:

- 1) Информирование об основных законодательных актах ЕС в области автомобильного и железнодорожного транспорта и инфраструктуры, интерпретация и обобщение основных задач;
- 2) Решение задачи правовой гармонизации для стран ТРАСЕКА в рамках коридора. Имеется целый ряд международных соглашений и конвенций, которые должны быть подписаны странами в ходе реализации Плана действий ТРАСЕКА.

Законодательство ЕС и международные конвенции и соглашения являются эталоном, на который ориентирован процесс правовой гармонизации. Следовательно, доскональное знание и понимание законов является предпосылкой их реализации. Выбор и определение приоритетности конкретных правовых норм осуществлялись сообществом ТРАСЕКА в рамках предшествующих проектов.

Приложение II, «Руководство по методологии», направлено на создание инструментов правовой гармонизации. Они могут использоваться любой страной, которая адаптирует их применительно к своему собственному законодательству. В то же время, эти инструменты имеют потенциал для использования экспертами ПС ТРАСЕКА в рамках будущей реализации Планов действий по проведению анализа международных конвенций и соглашений или законодательной базы ЕС.

Методология предусматривает анализ пробелов с целью сопоставления действующего национального законодательства и основополагающих принципов законодательства ЕС, международных конвенций и соглашений. Анализ пробелов является основным инструментом, который позволяет выявить несоответствия между правовой базой ЕС или любым компонентом международного права и национальным законодательством стран.



2. Введение

С созданием Восточного партнерства в 2009 году было активизировано сотрудничество ЕС со странами Восточной Европы и Южного Кавказа. Развитие более тесных отношений с восточными соседями будет зависеть от степени соответствия правовой сферы стран-партнеров нормам и стандартам ЕС. Эффективное сближение нормативно-правовой базы в экономической сфере будет иметь большое значение для закрепления процесса реформ в странах-партнерах и способствовать дальнейшему прогрессу в отношениях ЕС с восточными соседями. В Совместной декларации саммита Восточного партнерства, который состоялся в Праге 7 мая 2009 года, транспортный сектор не был упомянут отдельно.

В Совместной декларации саммита Восточного партнерства (Варшава, 29-30 сентября 2011 года) было подчеркнуто, что инфраструктурные сети ЕС и стран-партнеров должны быть более тесно связаны, чтобы облегчить транспортировку пассажиров и грузов². Это может быть достигнуто путем более тесной интеграции рынка и укрепления инфраструктурных связей.

Участники саммита договорились также об укреплении сотрудничества в области транспорта, в частности, в рамках многостороннего трека Восточного партнерства.

28 ноября 2013 года в Вильнюсе главы государств и правительств, а также другие представители Азербайджанской Республики, Республики Армения, Грузии, Республики Молдова и Украины, Республики Беларусь, представители Европейского союза, главы государств или правительств, а также другие представители государств-членов ЕС встретились в рамках саммита Восточного партнерства. В саммите также приняли участие Президент Европейского парламента, представители Комитета регионов, Европейского социально-экономического комитета, Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Конференции региональных и местных органов власти Восточного партнерства (CORLEAP) и Парламентской ассамблеи «Euronest».

Основополагающая задача двустороннего сотрудничества ЕС в рамках Восточного партнерства заключается в налаживании более тесных взаимоотношений с отдельными странами-партнерами. С этой целью ВП предусматривает проведение переговоров, реализацию соглашений об ассоциации и создание устойчивых и всеохватывающих зон свободной торговли между ЕС и странами-партнерами.

Соглашения об ассоциации призваны заменить соглашения о партнерстве и о сотрудничестве, заключенные государствами-партнерами с ЕС в конце 1990-х годов. Это позволит создать основы для сотрудничества по широкому кругу вопросов. Соглашения

² <http://www.easternpartnership.org/announcement/joint-declaration-warsaw-eastern-partnership-summit-warsaw-29-30-september-2011>



об ассоциации направлены также на приближение стран-партнеров к принятым в ЕС стандартам управления. Каждая страна ведет переговоры о соглашении с ЕС в индивидуальном порядке.

Соглашения об ассоциации содержат четыре части, каждая из которых представляет основные направления сотрудничества. Первые три части имеют следующую направленность: а) Политический диалог и реформы, политическая ассоциация, сотрудничество и конвергенция в сфере внешней политики и безопасности; б) юстиция, свобода и безопасность; в) экономическое и отраслевое сотрудничество.

Четвертая часть содержит Глубокое и всестороннее соглашение о свободной торговле (DCFTA), которое согласуется отдельно. DCFTA превосходит традиционное соглашение о свободной торговле. Оно касается не только либерализации торговли во всех областях путем устранения таможенных барьеров и торговых квот, но и включает вопросы гармонизации законодательства стран со стандартами и законодательством ЕС³.

Участники Вильнюсского саммита сформулировали цели, которые должны быть достигнуты Партнерством к 2015 году, в том числе:

- Углубление взаимоотношений и сотрудничества между ЕС и странами-партнерами;
- Стремление к дальнейшему сближению правовых норм во всех областях транспорта и реализация проектов по развитию транспортной инфраструктуры и транспортной сети Восточного партнерства с использованием существующих программ и инструментов ЕС, более активным вовлечением европейских и международных финансовых институтов и приданием приоритета проектам, способствующим улучшению связей с основной сетью TEN-T.

В этом контексте успешная реализация Соглашений об ассоциации и постепенная экономическая интеграция экономик стран-партнеров на внутреннем рынке ЕС будут способствовать укреплению потенциала стран-партнеров с точки зрения эффективного участия в деятельности международных рынков. В свою очередь, непосредственные выгоды получают потребители, а также национальные и зарубежные инвесторы и предприниматели, в связи с модернизацией государственных услуг и сближения с нормами и стандартами ЕС, среди прочего, в области конкурентной политики, интеллектуальной собственности, безопасности пищевых продуктов, защиты прав потребителей, таможи, государственных закупок, сферы услуг и безопасности дорожного движения. Последующие шаги в сфере транспортного сотрудничества будут сосредоточены на сближении правовых норм для всех видов транспорта и реализации приоритетных проектов при содействии Европейского Союза и международных

³ Членство во Всемирной торговой организации является обязательным условием для начала переговоров по DCFTA.



финансовых институтов (пункт 34 в Совместной декларации саммита Восточного партнерства, Вильнюс, 28-29 ноября 2013 года, «Восточное партнерство: путь вперед»)⁴.

Транспорт является давней областью сотрудничества между ЕС и странами Центральной Азии с точки зрения расширения трансъевропейских транспортных сетей, и сближение транспортного законодательства будет способствовать росту перевозок и торговых потоков между ЕС и странами Центральной Азии. Кроме того, Центральная Азия имеет транзитный потенциал для увеличения транспортных потоков между ЕС и Дальним Востоком.

Тем не менее, очень важно подчеркнуть, что сближение законодательства стран ТРАСЕКА с транспортным законодательством ЕС подразумевает не точное дублирование законодательных норм ЕС, а, скорее, тщательную перестройку национального транспортного законодательства с целью его приближения к общей концепции и общей сути законодательства ЕС с учетом уникальных характеристик различных стран ТРАСЕКА.

⁴ Совместная декларация саммита Восточного партнерства, Вильнюс, 28-29 ноября 2013 г. «Восточное партнерство: путь вперед».



3. Подход и обоснование

Подготовка законопроектов следует за процессами принятия политических решений.

Правовая гармонизация / правовое сближение является сложным среднесрочным процессом, который включает выравнивание политических линий, корректное приведение в соответствие или транспозицию действующих законодательных норм, актуализацию соответствующего законодательства по мере необходимости, создание и обеспечение ресурсами необходимых институциональных структур и стремление к целесообразному и объективному осуществлению и обеспечению.

В частности, Инструментарий содержит:

- анализ и описание текущей ситуации в странах ТРАСЕКА, в контексте существующих обязательств и потенциальных новых соглашений, с точки зрения прогресса, практических реалий, законов, институтов и т.д.;
- исследование проблем правовой гармонизации / сближения путем представления всестороннего обзора
 - международных конвенций и соглашений, политики ЕС и нормативно-правовой базы в области транспорта;
 - положений первичного права и концепций;
 - стандартных процессов в рамках гармонизации, включая самые важные законодательные акты, предполагаемые к транспонированию;
 - лучших практик с точки зрения институциональных решений, последних событий и текущих проблем в области международного права и политики ЕС в транспортном секторе;
- стратегический анализ и основные рекомендации по дальнейшему развитию транспортного законодательства в среднесрочной перспективе.

В этой связи необходимо также отметить, что в настоящее время реализуется ряд финансируемых ЕС проектов технической помощи в рамках программы ТРАСЕКА, которые также требуют внимания со стороны бенефициаров:

- Логистические процессы и морские магистрали II;
- Морская защита и безопасность II;
- Безопасность автомобильного транспорта II.

В области гражданской авиации реализуются два проекта:

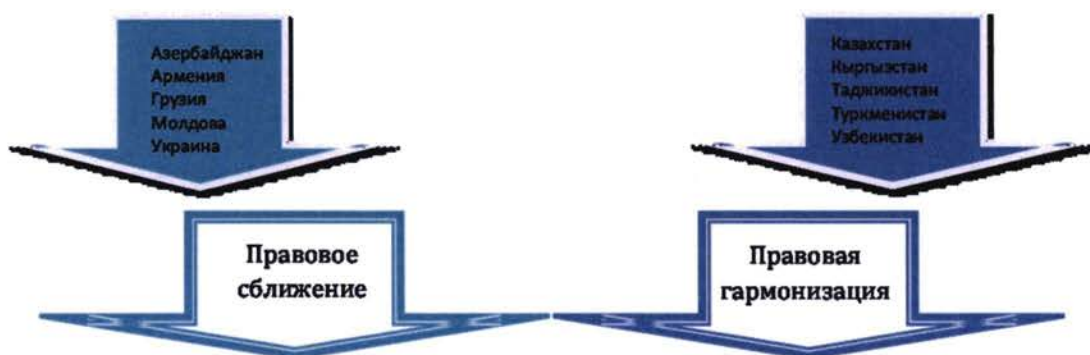
- Гражданская авиация ТРАСЕКА II,
- Безопасность гражданской авиации ТРАСЕКА /ЕААБ.



Предлагаемый Инструментарий стремится избежать дублирования правовых основ. Международные конвенции и соглашения, рекомендованные в рамках вышеупомянутых проектов, призваны обеспечить условия интеграции и наметить инструменты, необходимые для ее практической реализации.

Принимая во внимание тот факт, что странами-бенефициарами проекта являются Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова и Украина, а также Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, предлагаемый подход должен реализовываться двунаправленно – для стран Восточного партнерства и стран Центральной Азии (Иллюстрация 1).

Иллюстрация 1: Двунаправленный подход по странам



В целях ускорения общего процесса правовой гармонизации и обеспечения соответствия его формата и содержания потребностям стран-бенефициаров внимание в странах Центральной Азии должно быть сконцентрировано на гармонизации международно-правовых норм для укрепления многосторонней и двусторонней международно-правовой базы, а также реализации, где это возможно, национальных правовых мер.

Второй вектор внимания должен быть направлен на правовое сближение с законодательством ЕС, после анализа требуемого уровня гармонизации в странах-бенефициарах, реализующих двусторонние соглашения о правовом сближении с ЕС.

Акцент на этих двух аспектах был принят во внимание, и предлагаемые инструменты призваны способствовать достижению намеченных целей в процессе гармонизации и / или сближения законодательных норм.



4. Практические шаги и процедуры

Реализация процесса правовой гармонизации предполагает следующие шаги:

- Выработка четкого представления о текущем состоянии международного и национального законодательства для транспортного сектора;
- Проведение анализа пробелов и несоответствий между международной и национальной нормативно-правовой базой;
- Определение приоритетных задач по итогам анализа пробелов, формулирование рекомендаций по их устранению, разработка стратегии правовой гармонизации и правового сближения.

4.1 *Выработка четкого представления о текущей ситуации*

Процесс международного правового сближения и гармонизации законодательства начинается с понимания международных и национальных нормативно-правовых условий для транспортного сектора.

В этом контексте правовую гармонизацию / правовое сближение следует понимать как процесс присоединения к международным конвенциям и соглашениям, включая конвенции ООН и другие международные и региональные соглашения, а также их практическую реализацию. Сближение законодательства означает, что страны должны привести в соответствие свои национальные законы, правила и процедуры для придания эффективности всем правовым нормам, содержащимся в законодательстве ЕС.

Настоящий документ призван обеспечить фундаментальное понимание сущности правовых норм и правил ЕС (законодательства ЕС) в области транспорта, международных конвенций и соглашений, а также состояния нормативно-правовой базы государств-членов ТРАСЕКА (см. Приложение I).

Необходимо подчеркнуть, что законодательство ЕС постоянно развивается. Международное право не является догмой и никогда не останавливается в своем развитии, поэтому процесс правового сближения, раз начавшись, будет иметь непрерывный характер. Следовательно, Приложение I является ключевым документом, который должен регулярно обновляться Группой экспертов по правовым вопросам.

4.2 *Проведение анализа пробелов*

Анализ несоответствий между международными и национальными законами и нормами, влияющими на транспортный сектор, является важным элементом законодательного процесса.

Идентификации соответствующих пробелов представляет собой первый шаг на пути гармонизации различных нормативно-правовых условий. Для оценки уровня соответствия национальных законов и норм международным законам и нормам требуется надлежащая методология.



Документ «Руководство по методологии правовой гармонизации» (Приложение II), содержит набор инструментов, который можно использовать для изучения и выявления пробелов в действующих нормативно-правовых и регуляторных системах стран ТРАСЕКА.

4.3 *Определение приоритетов по результатам анализа пробелов и рекомендации по их устранению*

Описанные выше шаги направлены на достижение дальнейшего прогресса в деле правовой гармонизации / правового сближения с учетом приоритетов на ближайшие 4-5 лет. Это способствует лучшему планированию и более стратегическому характеру применяемого подхода.

Конечным продуктом оценки должен стать отчет для лиц, принимающих решения, в котором будут перечислены выявленные недостатки и даны рекомендации по различным аспектам регуляторных систем в области транспорта, требующим развития, усовершенствования или более подробного изучения.

Реализация предлагаемой методологии в качестве конечного итога позволит представить для каждой страны значимые результаты и рекомендации по развитию нормативно-правовой базы в целях устранения как физических, так и нефизических барьеров в области транспорта.

Наконец, рекомендации для каждой страны должны быть предоставлены в виде стратегии и дорожной карты на кратко- и долгосрочную перспективу для различных видов транспорта.



5. Обзор

На Иллюстрация 2 ниже схематично представлены процессы реализации предлагаемого Инструментария, позволяющего добиться значимых результатов для отдельных стран.

Иллюстрация 2: Реализация инструментария



Запланированные меры разработаны таким образом, что анализ пробелов в законодательстве позволит сформулировать стратегию и / или план действий по нормативно-правовому сближению и гармонизации законодательства с учетом информации по странам-бенефициарам и соответствующих национальных условий.



Проект финансируется
Европейским Союзом



DORNIER
CONSULTING



Приложение I

Руководство по нормативно-правовой базе



Содержание

1	Введение	3
2	Подход	5
3	Международные конвенции и соглашения	7
3.1	Автомобильный транспорт	8
3.2	Железнодорожный транспорт	10
3.3	Процедуры пересечения границ	11
4	Сеть TEN-T и законодательство ЕС	12
4.1	Нормативно-правовое регулирование сетей TEN-T.....	12
4.2	Автомобильный транспорт	17
4.3	Железнодорожный транспорт	21



1 Введение

Руководство по нормативно-правовой базе призвано содействовать лучшему пониманию экспертами из стран-бенефициаров и другими заинтересованными сторонами законодательства ЕС в области транспорта.

Законодательство ЕС, а также международные конвенции и соглашения являются эталоном, на который ориентируется процесс правовой гармонизации. Таким образом, глубокое знание и понимание содержания законодательства являются предпосылкой осуществления гармонизации.

Законодательство ЕС (*acquis communautaire*) представляет собой аккумулированную с 1958 года по сей день совокупность законов и нормативных актов, обязательных для государств-членов ЕС. По имеющимся оценкам, она включает 80 000 документов. Французский термин *acquis communautaire* можно перевести следующим образом: *acquis* означает «приобретенное/достигнутое», а *communautaire* означает «сообщество, относящийся к сообществу». Понятие *acquis communautaire* возникло в ходе ведения переговоров о вступлении в ЕС Дании, Ирландии, Норвегии и Великобритании (1969-1972 гг.).

Acquis communautaire включает все конвенции и законы ЕС (директивы, регламенты и решения), декларации и резолюции, международные соглашения и судебные постановления. Сюда относятся также совместные решения правительств стран ЕС о принятии мер в области юстиции и внутренних дел (на основе принципов «свобода, безопасность и правосудие»), а также общей внешней политики и политики безопасности. Однако *acquis* не включает решения, принимаемые на основе соглашений о «расширении сотрудничества».

Руководство по нормативно-правовой базе содержит интерпретацию и обобщение главных целей основополагающих правовых актов ЕС в области дорожного и железнодорожного транспорта и транспортной инфраструктуры. В нем приводится описание основных правовых актов ЕС с указанием их основных целей, а также соответствующие изменения и дополнения, перечисленные в хронологическом порядке. Описание отмечает положения, связанные с другими законодательными актами системы *acquis communautaire*. Это позволяет проанализировать проект с точки зрения национального законодательства, определить приоритеты и наметить будущие шаги.

Вторая ключевая задача Руководства по нормативно-правовой базе заключается в содействии странам ТРАСЕКА при осуществлении правовой гармонизации в рамках коридора. Имеется целый ряд международных соглашений и конвенций, к которым страны-бенефициары должны присоединиться, чтобы реализовать задачи, изложенные в Планах действий ТРАСЕКА. Международные соглашения и конвенции представлены в документе в форме таблиц, содержащих основные данные, предмет и цели соглашения, основное содержание и приложения. В рамках реализации Инструментария правовой



гармонизации национальное законодательство каждой страны должно быть оценено с точки зрения степени его развития.

Уровень правового сближения и правовой гармонизации в странах ТРАСЕКА зависит от их общих целей, закрепленных в Стратегии развития транспортного коридора Европа - Кавказ - Азия (2006 г., София), а также от индивидуальных целей стран, согласованных с ЕС и зафиксированных в их национальных стратегиях. Правовая гармонизация как следствие присоединения к международным конвенциям и соглашениям актуальна для всех стран ТРАСЕКА. Для стран Европейского соседства большое значение имеет повышение уровня правового сближения с законодательством ЕС, в то время как для стран Центральной Азии уровень гармонизации ограничивается основными принципами транспортного права ЕС. Также может быть заключен ряд региональных соглашений в области транспорта со странами Центральной Азии.



2 Подход

В целях ускорения общего процесса правовой гармонизации, а также обеспечения соответствия формата и содержания Руководства потребностям и ожиданиям соответствующих бенефициаров, в нем предусмотрен двухэтапный подход.

В качестве первого шага, Руководство предлагает разъяснение международных конвенций и соглашений (МК / МС), имеющих общее значение для всех стран ТРАСЕКА, поскольку им было присвоено приоритетное значение решениями МПК ТРАСЕКА:

- Стратегия МПК ТРАСЕКА в области развития транспортного коридора Европа - Кавказ - Азия (ТРАСЕКА), а также соответствующие Планы действий на периоды 2010-2012 гг. и 2013-2015 гг. по реализации Стратегии МПК ТРАСЕКА в области развития международного транспортного коридора «Европа - Кавказ - Азия» (ТРАСЕКА) на период до 2015 года;
- План мероприятий по реализации Концепции развития международных автомобильных перевозок по транспортному коридору Европа - Кавказ - Азия, повышение конкурентоспособности и привлекательности дорожных маршрутов ТРАСЕКА.

В качестве второго шага, после завершения первоначального рассмотрения и с учетом желаемого уровня гармонизации в странах-бенефициарах, реализующих двусторонние соглашения с ЕС (Азербайджан, Армения, Грузия, Республика Молдова, Украина), приводится перечень законодательных актов ЕС, связанных с TEN-T, и даются соответствующие пояснения. Эти страны являются партнерами с ЕС в рамках Европейской политики соседства (ЕПС) и Восточного партнерства (ВП)⁵. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) обеспечивают всеобъемлющие рамки для сотрудничества между ЕС и отдельными странами по всем ключевым направлениям реформ, в том числе, в транспортном секторе.

Соглашения об ассоциации со странами Восточного партнерства характеризуются целями, направленными на установление обширной и всеохватывающей зоны свободной торговли, возможность создания безвизового режима, приграничного и регионального сотрудничества и т.д. Соглашения об ассоциации призваны заменить Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, которые государства-партнеры подписали с ЕС в конце 1990-х годов. Создание обширной и всеохватывающей зоны свободной торговли предполагает приведение национальных законов и стандартов в соответствие с законодательством ЕС.

Национальные планы по реализации многосторонних и двусторонних соглашений о сближении транспортного законодательства в области автомобильного и

⁵ http://www.eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm



Проект финансируется
Европейским Союзом



DORNIER
CONSULTING

Panteia
NEA



железнодорожного транспорта будут рассматриваться в рамках последующих этапов проекта с участием созданной экспертной группы по правовым вопросам.

В ходе первого заседания экспертной группы по правовым вопросам (9 декабря 2013 г. в Киеве) были начаты предварительные дискуссии. Эти дискуссии способствовали оценке приверженности стран укреплению многосторонних и двусторонних договорно-правовых основ и реализации национальных правовых мер.

Прогресс в реализации международных конвенций / соглашений для каждой из стран-бенефициаров происходит непрерывно, соответственно, эти процессы будут иметь место и в рамках последующих этапов проекта.

В сотрудничестве с другими текущими проектами Программы ТРАСЕКА и с учетом их окончательных результатов и рекомендаций настоящее Руководство должно получить дальнейшее развитие на следующем этапе проекта.



3 Международные конвенции и соглашения

Планы действий по реализации Стратегии МПК ТРАСЕКА в отношении развития международного транспортного коридора «Европа - Кавказ - Азия» (ТРАСЕКА) на период до 2015 года предусматривают, среди прочего, присоединение стран ТРАСЕКА к запланированным международным конвенциям и соглашениям (МК / МС).

Планы действий рассчитаны на двухлетний срок. Десятая ежегодная конференция МПК (Душанбе, 17 сентября 2013 г.) утвердила План действий на 2013-2015 годы. Для оценки прогресса и отслеживания реализации планов на национальном уровне в течение следующего этапа проекта Руководство также принимает во внимание предыдущий План действий на 2010-2012 годы.

В Таблице 1 представлены отдельные сектора вышеупомянутых Планов действий, а также приведено краткое описание запланированных мероприятий.

Таблица 1: Планы действий и запланированные мероприятия по секторам

Сектор	План действий на 2010-2012 гг.	План действий на 2013-2015 гг.
Автомобильный транспорт	Присоединение к Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП и ЕСТР.	Присоединение к европейским конвенциям / соглашениям в области автомобильного транспорта и выполнение вытекающих из них требований и стандартов.
Железнодорожный транспорт	Принятие и реализация «Правил международных железнодорожных перевозок опасных грузов (RID)».	Подписание и реализации Приложения С к Конвенции КОТИФ «Правила международных железнодорожных перевозок опасных грузов (RID)».
Процедуры пересечения границ	Принятие и реализация требований и стандартов международных конвенций, рекомендованных ЕЭК ООН (конвенции ДОПОГ/ADR и использование ЕАД).	Принятие и реализация требований и стандартов международных конвенций, рекомендованных ЕЭК ООН (конвенции ДОПОГ/ADR и использование ЕАД). Реализация систем автоматизированных таможенных процедур и деклараций, а также предварительного обмена информацией (PAIES). Переход от концепции единого окна (single window) к концепции комплексного обслуживания (one stop shop).



В настоящем документе описаны особенности основных соглашений и конвенций ООН, связанных с автомобильным и железнодорожным транспортом, а также с процедурами пересечения границ. Ниже упомянуты только те страны-кандидаты в члены ЕС, которые также являются бенефициарами проекта, чтобы определить необходимость дальнейшего планирования и действий присоединению к конвенциям и реализации.

3.1 Автомобильный транспорт

Международные конвенции и соглашения в области автомобильного транспорта, предусмотренные в целевых Планах действий ТРАСЕКА, являются основным предметом текущего Проекта по безопасности дорожного движения II, стартовавшего в феврале 2014:

- Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ), Женева, 30 сентября 1957 г.
- Соглашение о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей, которые могут быть установлены и / или использованы на колесных транспортных средствах, и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний, 1958 г.
- Конвенция о дорожном движении, Вена, 8 ноября 1968 г.
- Конвенция о дорожных знаках и сигналах, Вена, 8 ноября 1968 г.
- Европейское соглашение, касающееся работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки (ЕСТР), от 1 июля 1970 г. (Сводный текст от 20 сентября 2010 г.)
- Европейское соглашение о международных автомагистралях (СМА), Женева, 15 ноября 1975 г.
- Соглашение о принятии единообразных условий для периодических технических осмотров колесных транспортных средств и о взаимном признании таких осмотров, Вена, 13 ноября 1997 г.

Проект IDEA II обращает внимание стран ТРАСЕКА на некоторые другие правовые инструменты, способствующие дальнейшему повышению уровня международной интеграции:

- Конвенция МДП 1975 года;
- Глобальное соглашение 1998 года (ГТП) или Соглашение о введении глобальных технических правил для колесных транспортных средств, оборудования и частей, которые могут быть установлены и / или использованы на колесных транспортных средствах («параллельное соглашение»);
- Соглашение 1970 года о международных перевозках скоропортящихся пищевых продуктов и о специальных транспортных средствах, предназначенных для этих перевозок (СПС).



Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП)⁶, Женева, 14 ноября 1975 г. была включена в План действий ТРАСЕКА на 2010-2012 годы.

В Плате действий ТРАСЕКА на 2013-2015 годы предусмотрена общая цель - присоединение к требованиям и стандартам, вытекающим из европейских конвенций / соглашений в области автомобильного транспорта, и их имплементация. Вот почему ГТП и СПС рекомендуются к подписанию и включены в настоящий документ.

Соглашение СПС⁷ неоднократно обновлялось и по состоянию на 2013 год насчитывало 48 государств-участников, большинство из которых находятся в Европе и Центральной Азии. Данное соглашение относится к автомобильным и железнодорожным перевозкам, однако неприменимо к перевозкам в границах одной страны.

Глобальное соглашение 1998 года (ГТП)⁸ или Соглашение о введении глобальных технических правил для колесных транспортных средств, оборудования и частей, которые могут быть установлены и / или использованы на колесных транспортных средствах («Параллельное соглашение»), которое охватывает также страны, не являющиеся участниками Соглашения 1958 года, вступило в силу в августе 2000 года.

Это соглашение применяется параллельно к Соглашению 1958 года и тоже работает под эгидой ЕЭК ООН. Оба документа имеют сходное содержание с точки зрения установления гармонизированных технических правил для колесных транспортных средств, однако Глобальное соглашение не предусматривает взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе глобальных технических правил. Что касается процесса принятия решений, Глобальное соглашение базируется, главным образом, на принципе консенсуса, в то время как Соглашение 1958 года опирается на мажоритарное голосование при принятии правил. Кроме того, в отличие от правил, принятых в соответствии с Соглашением 1958 года, принятые в рамках Глобального соглашения правила не имеют прямого воздействия на правовые системы государств-участников.

Общие данные по каждому соглашению, включая тематику, цели, основное содержание и приложения, представлены в соответствующих таблицах (Приложение А).

⁶ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-A_16&chapter=11&lang=en

⁷ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/wp11/wp11doc/ATP-2013_e.pdf

⁸ http://www.unece.org/trans/main/wp29/wp29wgs/wp29gen/wp29glob_registry.html



общего нормативного документа. Большинство государств-членов ОСЖД, которые иногда являются также членами ОТИФ, применяют обе этих конвенции.

Географический охват КОТИФ и приложений к ней представлен на карте (Иллюстрация 3).

План действий ТРАСЕКА на 2013-2015 годы предусматривает подписание и реализацию Приложения С к Конвенции КОТИФ «Правила международных железнодорожных перевозок опасных грузов (RID)». Экспертная группа по правовым вопросам должна проанализировать соответствующие правовые возможности присоединения исключительно к одному Приложению, а не к основному тексту Конвенции.

3.3 Процедуры пересечения границ

Отчет «Предложения по улучшению правовой среды для морских магистралей и логистики» (октябрь, 2013 г.), подготовленный в рамках проекта LOGMOS II, содержит разъяснения сложившейся ситуации и предлагает рекомендации для стран в области процедур пересечения границ (концепция единого окна, предварительное электронное декларирование).

Также необходимо принимать во внимание международные конвенции и соглашения, которые являются объектом исследования Проекта по безопасности автомобильного транспорта II и включают Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ).

Во избежание дублирования и в дополнение к упомянутым и проанализированным выше соглашениям, в качестве ориентиров рекомендуется также использовать два следующих соглашения:

- Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах (Женева, 21 октября 1982 г.) и
- Таможенная конвенция, касающаяся контейнеров (Женева, 2 декабря 1972 г.).

Общие данные по этим двум конвенциям, включая тематику, цели, основное содержание и приложения, представлены в соответствующих таблицах (Приложение А).



4 Сеть TEN-T и законодательство ЕС

Целью данной главы Руководства является описание нормативных документов ЕС, связанных с развитием TEN-T, включая обзор областей применения законодательных норм и их основных положений, а также их взаимодействия с другими документами.

Каждый из представленных ниже правовых документов поименован в соответствии с публикацией в Официальном журнале ЕС, в сносках даны ссылки на сайт ЕС, где приводится полный текст и другие связанные документы, а также представлены ссылки на консолидированные версии документов с учетом поправок и исправлений.

Тем не менее, очень важно подчеркнуть, что сближение законодательства стран ТРАСЕКА с транспортным законодательством ЕС предполагает не точное дублирование европейских законов, а, скорее, аккуратное преобразование национального транспортного законодательства с целью его приведения в соответствие с общей концепцией и сутью законодательства ЕС с учетом уникальных особенностей различных стран ТРАСЕКА.

В течение последующего этапа реализации проекта, когда в тесном сотрудничестве с Экспертной группой по правовым вопросам планируется применение основных инструментов, в частности, анкет и сопоставительных таблиц правового сближения, должны также рассматриваться национальные Планы действий отдельных стран.

4.1 Нормативно-правовое регулирование сетей TEN-T

Первый пакет директив ЕК по развитию TEN-T был опубликован в 1996 году. Они были пересмотрены в 2001 и 2004 годах, и переработаны в 2010 году¹⁰. Поступили предложения по отмене директив и их замене Регламентом. Директива № 661/2010/EU была отменена с принятием нового Регламента (ЕС) № 1315/2013.

11 декабря 2013 года Европейским парламентом и Советом был принят Регламент (ЕС) № 1315/2013 о единых руководящих принципах развития трансъвропейской транспортной сети и отмене Директивы № 661/2010/EU, (Текст имеет отношение к ЕЭЗ), ОЖ L 348, 20.12.2013, с. 1-128¹¹.

Цели данного Регламента заключаются в следующем:

¹⁰ Директива № 661/2010/EU Европейского парламента и Совета от 7 июля 2010 г. о единых руководящих принципах развития трансъвропейской транспортной сети (Текст имеет отношение к ЕЭЗ), ОЖ L 204, 5.8.2010, р. 1–129, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0661:EN:NOT>

¹¹ Регламент (ЕС) № 1315/2013 Европейского парламента и Совета от 11 декабря 2013 г. о единых руководящих принципах развития трансъвропейской транспортной сети и отмене Директивы № 661/2010/EU (Текст имеет отношение к ЕЭЗ), ОЖ L 348, 20.12.2013, с. 1–128, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32013R1315:EN:NOT>



- формулирование руководящих принципов для развития трансъевропейской транспортной сети, имеющей двухслойную структуру, которая включает всеобъемлющую и основную сети, причем основная сеть базируется на всеобъемлющей сети;
- идентификация проектов, представляющих общий интерес, и определение требований, которые должны выполняться в процессе управления инфраструктурой трансъевропейской транспортной сети;
- расстановка приоритетов для развития Трансъевропейской транспортной сети;
- предложение мер по реализации Трансъевропейской транспортной сети. Реализация проектов, представляющих общий интерес, зависит от степени их зрелости, соответствия европейским и национальным правовым процедурам, а также наличия финансовых ресурсов, не предполагающих финансирования со стороны государств-членов или ЕС.

Сеть TEN-T охватывает транспортную инфраструктуру и телематические технологии, а также меры, способствующие эффективному управлению и использованию такой инфраструктуры и обеспечивающие предложение и осуществление устойчивых и эффективных транспортных услуг.

Инфраструктура трансъевропейской транспортной сети охватывает следующие виды транспорта:

- железнодорожный;
- внутренний водный;
- автомобильный;
- морской;
- воздушный, а также
- мультимодальные перевозки.

Вышеуказанные виды транспорта определены в соответствующих разделах главы II Регламента. Каждый вид транспорта описан с учетом элементов инфраструктуры, требований к инфраструктуре и приоритетов в области развития инфраструктуры.

Основная цель трансъевропейской транспортной сети состоит в усилении социальной, экономической и территориальной сплоченности Европейского союза и содействии созданию единой европейской транспортной зоны, эффективной и устойчивой, способной расширять преимущества для ее пользователей и поддерживать всеобщий рост.

Цели можно разделить на следующие четыре категории:



- a) достижение единства путем: доступности и взаимосвязанности всех регионов Евросоюза, в том числе отдаленных, самых дальних, островных, периферических и горных районов, а также малонаселенных областей; снижение качественных инфраструктурных различий между государствами-членами; взаимосвязей между транспортной инфраструктурой для дальнемагистральных перевозок, а также региональных и местных перевозок, для пассажирских и грузовых перевозок; создания транспортной инфраструктуры, которая отражает специфику различных частей Евросоюза, и обеспечения сбалансированного охвата всех европейских регионов;
- b) повышение эффективности за счет устранения узких мест и восполнения недостающих звеньев, как в рамках транспортной инфраструктуры, так и в узловых пунктах, в пределах территорий государств-членов и между ними; взаимосвязанности и совместимости национальных транспортных сетей; оптимальной интеграции и взаимодействия всех видов транспорта; продвижения экономически эффективных, высококачественных перевозок, способствующих дальнейшему экономическому росту и повышению конкурентоспособности; эффективного использования новой и существующей инфраструктуры; экономически эффективного применения инновационных технологических и операционных концепций;
- c) достижение устойчивости путем развития всех видов транспорта, причем таким образом, чтобы транспорт был устойчивым и экономически эффективным на долгосрочную перспективу; содействия реализации целей по снижению выбросов парниковых газов, использования экологически чистых видов транспорта с низкоуглеродистым топливом, обеспечения безопасности топлива, сокращения внешних издержек и охраны окружающей среды; поощрения видов транспорта с низким уровнем вредных выбросов с целью достижения значительного сокращения эмиссии CO₂ к 2050 году, в соответствии с целевыми показателями ЕС по сокращению CO₂;
- d) увеличение преимуществ для пользователей сетей за счет удовлетворения потребностей в мобильности и перевозках в рамках Евросоюза и по отношению к третьим странам; обеспечения стандартов безопасности, надежности и высокого качества как пассажирских, так и грузовых перевозок; поддержки мобильности даже в случае стихийных или техногенных катастроф, а также обеспечения доступности аварийно-спасательных служб; установления требований к инфраструктуре, в частности, с точки зрения совместимости, безопасности и сохранности, что позволит обеспечить качество, эффективность и устойчивость транспортных услуг; доступности для пожилых людей, лиц с ограниченной подвижностью и пассажиров с ограниченными физическими возможностями.

Планирование, развитие и эксплуатация TEN-T направлены на достижение ключевых целей Евросоюза, которые, среди прочего, изложены в Стратегии Европа-2020 и документе ЕК под названием «Дорожная карта Единого европейского транспортного



пространства – на пути конкурентоспособной и ресурсоэффективной транспортной системе» (Белая книга)¹², который предусматривает стабильное функционирование внутреннего рынка и укрепление экономического, социального и территориального единства. Цели также включают предоставление бесперебойных, безопасных и устойчивых перевозок людей и грузов, развитие транспортной доступности и взаимосвязанность всех регионов Евросоюза, а также содействие дальнейшему экономическому росту и конкурентоспособности с глобальной точки зрения.

Регламент предусматривает двухслойный принцип развития TEN-T, включая всеобъемлющую и основную сети, на базе общей и прозрачной методологии.

Сотрудничество с соседними и третьими странами необходимо для того, чтобы обеспечить связь и взаимодействие между соответствующими инфраструктурными сетями. Поэтому ЕС должен, по мере необходимости, продвигать проекты, представляющие общий интерес с этими странами (32).

Сети TEN-T должны обеспечить эффективную мультимодальность в целях предоставления более качественных и более устойчивых вариантов перевозок пассажиров и грузов отдельными видами транспорта и консолидации больших объемов перевозок на дальние расстояния. В результате мультимодальные перевозки должны стать экономически более привлекательными для пассажиров, пользователей и экспедиторов.

Государства-члены и другие участники проекта должны провести экологическую оценку своих планов и проектов, как это предусмотрено в Директиве Совета 92/43/ЕЕС, Директиве 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета, Директиве 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета, Директиве 2009/147/ЕС Европейского парламента и Совета и Директиве 2011/92/EU, для того, чтобы избежать или, если полностью избежать невозможно, смягчить или компенсировать негативное воздействие на окружающую среду (в частности, изменение ландшафта, шумовое загрязнение, заиливание почвы, загрязнение воздуха и воды) и обеспечить эффективную защиту биоразнообразия.

Основная сеть является частью всеобъемлющей сети, образуя как бы верхний слой. Она включает наиболее важные в стратегическом плане узлы и звенья трансъевропейской транспортной сети, в соответствии с потребностями трафика. Она должна быть мультимодальной, то есть охватывать все виды транспорта и их взаимосвязи, а также соответствующие системы управления движением и информационные системы (40).

Регламент вводит новый инструмент для развития трансъевропейской транспортной сети, точнее, коридоров основной сети, в качестве мощных инструментов реализации потенциала заинтересованных сторон, расширения сотрудничества между ними и укрепления взаимодополняемости действий государств-членов.

¹² http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011_white_paper_en.htm



Коридоры основной сети должны способствовать развитию инфраструктуры основной сети посредством устранения узких мест, расширения трансграничных связей и повышения эффективности и устойчивости. Коридоры сети призваны укреплять связи за счет углубления территориального сотрудничества.

Коридоры основной сети должны также охватывать более широкие цели транспортной политики и обеспечивать интероперабельность, интеграцию различных видов транспорта и мультимодальность операций. Этим целям должны служить специально разработанные коридоры, оптимизированные с точки зрения выбросов, и, таким образом, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду, а также способствующие повышению конкурентоспособности. Эти коридоры будут привлекать пользователей в силу их надежности, отсутствия транспортных заторов и снижения эксплуатационных и административных расходов. Подход к созданию коридоров должен быть прозрачным и четким, и управление такими коридорами не должно приводить к возникновению дополнительных административных трудностей или затрат (43).

Коридоры основной сети должны соответствовать железнодорожным грузовым коридорам, созданным в соответствии с Регламентом (ЕС) № 913/2010 Европейского парламента и Совета, а также Европейским планом развертывания Европейской системы управления железнодорожным движением (ЕСУЖД) на основании Решения Комиссии 2009/561/ЕС.

Интересы региональных и местных властей, местного гражданского общества, а также всеобщие интересы должны быть приняты во внимание на этапах планирования и строительства в ходе реализации проектов.

В дополнение к Регламенту (ЕС) № 1315/2013 Европейского парламента и Совета от 11 декабря 2013 года был принят Регламент (ЕС) № 1316/2013 Европейского парламента и Совета от 11 декабря 2013 года, положивший начало Механизму европейского объединения, который внес поправки в Регламент (ЕС) № 913/2010 и отменил Регламенты (ЕС) № 680/2007 и (ЕС) № 67/2010 (текст имеет отношение к ЕЭЗ), ОЖ L 348, 20.12.2013, с. 129-171¹³.

Указанный Регламент закрепил создание Механизма европейского объединения (CEF), который определяет условия, методы и процедуры предоставления финансовой помощи Евросоюза в развитии трансъевропейских сетей с целью поддержки проектов в области транспортной, телекоммуникационной и энергетической инфраструктур, представляющих взаимный интерес, и использования потенциального взаимодействия между этими отраслями. Регламент также устанавливает классификацию ресурсов, которые должны быть доступны в рамках долгосрочной финансовой программы, рассчитанной на 2014-2020 гг.

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32013R1316:EN:NOT>



Мероприятия в третьих странах могут поддерживаться с помощью финансовых инструментов, если эти мероприятия необходимы для реализации проекта, представляющего взаимный интерес.

Регламент (ЕС) № 680/2007 и Регламент (ЕС) № 67/2010 были отменены по состоянию на 1 января 2014 года.

4.2 Автомобильный транспорт

Регламент (ЕС) № 561/2006 Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 года о гармонизации определенного социального законодательства, касающегося автомобильного транспорта, внесении поправок в Регламенты Совета (ЕЭК) № 3821/85 и (ЕС) № 2135/98 и отмене Регламента Совета (ЕЭС) № 3820/85 (Текст имеет отношение к ЕЭЗ) - Декларация, ОЖ L 102, 11.4.2006, с. 1-14¹⁴.

Регламент направлен на улучшение социальных условий для работников соответствующих отраслей, а также повышение безопасности дорожного движения в целом. Он содержит положения, касающиеся максимального времени вождения транспортных средств в сутки, неделю и две недели. Так, одно из положений обязывает водителей отводить регулярные дни для отдыха (по крайней мере, один раз в две недели), а другое положение предусматривает, что ни при каких обстоятельствах ежедневный перерыв для отдыха не должен быть короче непрерывного девятичасового периода работы. С учетом этих положений, обеспечивающих водителям адекватный отдых, и опыта их практического применения на протяжении последних лет в компенсациях за сокращение ежедневного отдыха более нет необходимости.

Регламент имеет следующее содержание:

- экипажи, время за рулем, перерывы и периоды отдыха;
- ответственность транспортных предприятий;
- исключения;
- процедуры контроля и санкции.

В связи с увеличением объемов трансграничной перевозки грузов и пассажиров, в интересах безопасности дорожного движения и усиления правоприменения, при придорожных проверках и проверках в помещениях предприятий желательно учесть время вождения, периоды отдыха и перерывы, которые имели место в пределах других государств-членов или третьих стран, и определить, соблюдались ли соответствующие правила полностью и должным образом.

Настоящий Регламент применяется к перевозке товаров автодорожными транспортными средствами, максимально допустимая масса которых (включая прицепы или полуприцепы) превышает 3,5 тонны, или для пассажирских транспортных средств,

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0561:en:NOT>



которые сконструированы или переоборудованы для перевозки более девяти человек, включая водителя, и предназначены для этой цели.

ЕСТР применяется к международным автомобильным перевозкам в отношении транспортных средств, зарегистрированных в:

- Сообществе или странах, являющихся участницами ЕСТР, на весь период путешествия;
- в третьей стране, которая не является участницей ЕСТР, только для части маршрута, проходящего по территории Сообщества или стран, являющихся участницами ЕСТР.

Регламентом определяются основные принципы. Некоторые положения обязывают страны применять правила точно в соответствии с их формулировкой в соответствующих статьях. Некоторые регулирующие статьи содержат рекомендации, а не обязательства, так что страны имеют возможность адаптировать такие вопросы в соответствии с их национальным законодательством.

Данный Регламент внес поправки в Регламент (ЕЭС) № 3821/85 и Регламент (ЕС) № 2135/98.

Регламент (ЕЭС) № 3820/85 отменен и заменен данным Регламентом.

Регламент (ЕС) № 1072/2009 Европейского парламента и Совета от 21 октября 2009 года об общих правилах доступа к рынку международных автомобильных перевозок (Текст имеет отношение к ЕЭЗ), ОЖ L 300, 14.11.2009, с. 72-87¹⁵.

В соответствии с данным Регламентом создание общей транспортной политики влечет за собой, в частности, установление общих правил доступа к рынкам международной перевозки грузов автомобильным транспортом на территории Сообщества, а также создание условий, при которых перевозчики-нерезиденты могут оказывать транспортные услуги на территории государства-участника. Эти правила должны быть установлены таким образом, чтобы способствовать бесперебойной работе внутреннего транспортного рынка.

В целях обеспечения согласованных условий для международных автомобильных перевозок на всей территории Сообщества настоящий Регламент должен применяться ко всем международным перевозкам на территории Сообщества. Перевозки из государств-членов в третьи страны по-прежнему в значительной степени регулируются двусторонними соглашениями между государствами-членами и этими третьими странами. Таким образом, настоящий Регламент не должен применяться к той части пути в пределах территории государства-члена, где производится погрузка или разгрузка

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=503917:cs&lang=en&list=503917:cs.&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&hecktexte=checkbox&visu=#texte>



товара, если необходимые соглашения между Сообществом и заинтересованными третьими странами не были заключены.

Положения Регламента распространяются на государства-члены, территории которых пересекаются транзитом.

Положения настоящего Регламента приведены в соответствие с общей сферой применения правил дорожного движения в Сообществе, исключение составляют автомобили с максимальной массой груженого транспортного средства до 3,5 тонн.

Объем Регламента охватывает международные перевозки грузов автомобильным транспортом по найму или за вознаграждение, которые осуществляются по территории Сообщества. В случае перевозки из государства-члена в третью страну и наоборот настоящие правила применяются к части маршрута, пересекающей территорию любого государства-члена транзитом.

Исключение в применении правил относится к части пути на территории государства-члена, где осуществляется погрузка или разгрузка товара, если необходимое соглашение между Сообществом и соответствующей третьей страной не было заключено.

До заключения указанных соглашений настоящий Регламент не влияет на положения, касающиеся перевозки из государства-члена в третью страну и, напротив, на положения, предусмотренные заключенными двусторонними соглашениями:

- между государствами-членами и соответствующими третьими странами или
- между государствами-членами, предусматривающими погрузку и разгрузку товара на территории государства-члена перевозчиками, не зарегистрированными в этом государстве-члене на основе двусторонних разрешений или механизмов либерализации.

Отрегулированы основные принципы международной перевозки, лицензий Сообщества, аттестации водителей и проверки условий.

Общий принцип заключается в том, что международные перевозки осуществляются при условии наличия у водителя лицензии Сообщества, а если водитель является гражданином третьей страны, то в сочетании с аттестацией водителя.

Кроме того, в отношении каботажных перевозок законы, правила и административные положения предусматривают одинаковые условия для перевозчиков-нерезидентов и перевозчиков, зарегистрированных в принимающем государстве-члене, предотвращая тем самым любую дискриминацию по признаку гражданства или места учреждения.

Государства-члены должны оказывать друг другу содействие в обеспечении применения и контроля настоящего Регламента. Они должны обмениваться информацией через



национальные контактные пункты, установленные в соответствии со статьей 18 Регламента (ЕС) № 1071/2009¹⁶.

Регламент (ЕС) № 1072/2009 отменяет Регламенты (ЕЭС) № 881/92 и (ЕЭС) № 3118/93, а также Директиву 2006/94/ЕС.

Директива 1999/62/ЕС Европейского парламента и Совета от 17 июня 1999 года о взимании сборов с тяжелых грузовых автомобилей за пользование транспортной инфраструктурой, ОЖ L 187, 20.7.1999, с. 42-50¹⁷.

В ЕС определенная степень гармонизации систем взимания сборов уже достигнута. Это произошло в результате принятия Директивы Совета 92/81/ЕЕС от 19 октября 1992 года о гармонизации структур акцизных сборов на нефтепродукты (5) и Директивы Совета 92/82/ЕЕС от 19 октября 1992 года о сближении ставок акцизов на нефтепродукты (6).

В соответствии с судебным решением от 5 июля 1995 года по делу С-21/94 Европарламента против Совета (7) Суд Европейских сообществ аннулировал Директиву Совета 93/89/ЕЕС от 25 октября 1993 года о взимании государствами-членами налогов с определенных транспортных средств, используемых для перевозки грузов автомобильным транспортом, а также дорожных сборов и сборов за пользование определенной транспортной инфраструктурой (8), при условии сохранения действия этой Директивы до принятия Советом новой директивы. Соответственно, Директива 93/89/ЕЕС была заменена настоящей Директивой.

Действие Директивы распространяется на налоги с транспортных средств, сборы за пользование автодорогами и сборы, взимаемые с автомобилей или сочлененных транспортных средств, которые имеют допустимую массу с грузом (с учетом собственного веса и веса груза) свыше 3,5 тонн.

Государства-члены могут применять льготные тарифы или льготы в отношении:

- транспортных средств, используемых для национальных или гражданских целей обороны, пожарными службами, полицией и другими экстренными службами, а также транспортных средств, участвующих в ремонте дорог;
- транспортных средств, которые перемещаются время от времени по дорогам общего пользования государства-члена, где они зарегистрированы, и которые используются физическими или юридическими лицами, основным занятием которых не является перевозка грузов, при условии, что транспортные операции, осуществляемые этими транспортными средствами, не вызывают нарушения правил конкуренции. Это возможно по согласованию Комиссии.

¹⁶ Регламент (ЕС) № 1071/2009 Европейского Парламента и Совета от 21 октября 2009 года, устанавливающий общие правила относительно условий, которые должны соблюдаться для осуществления профессиональной деятельности оператора автомобильных перевозок, и отменяющий Директиву Совета 96/26/ЕС <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:300:0051:01:EN:HTML>

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0062:en:NOT>



Плата за пользование инфраструктурой и пользовательские сборы дифференцированы в зависимости от категории транспортных средств с точки зрения выбросов загрязняющих веществ (классификация «ЕВРО») и степени ущерба, наносимого автодорогам и окружающей среде, требуемого времени в пути и степени его воздействия на образование заторов. Это позволяет решать проблемы заторов на дорогах, а также загрязнения окружающей среды за счет принципов «платит пользователь» и «платит источник загрязнений».

4.3 Железнодорожный транспорт

Регламент (ЕС) № 913/2010 Европейского парламента и Совета от 22 сентября 2010 о европейской железнодорожной сети для грузовой конкурентоспособности, ОЖ L 276, 20.10.2010, с. 22-32¹⁸.

Регламент включает правила создания и организации международных железнодорожных коридоров для конкурентных железнодорожных грузовых перевозок с целью развития европейской железнодорожной сети с точки зрения грузовой конкурентоспособности. В нем излагаются правила выбора, организации, управления и индикативного планирования инвестиций грузовых коридоров. Правила применяются к управлению железнодорожной инфраструктурой, включенной в транспортные коридоры, и ее использованию.

Международные и национальные грузовые услуги железнодорожной перевозки грузов должны обеспечивать извлечение выгоды за счет использования высококачественной железнодорожной инфраструктуры, получающей достаточное финансирование. Грузовые транспортные услуги должны оказываться на приемлемых условиях с точки зрения коммерческой скорости и времени в пути, а также надежности, то есть предоставляемые услуги должны фактически соответствовать договорным соглашениям, заключенным с железнодорожными предприятиями. Создание международных железнодорожных коридоров, в рамках которых грузовые поезда могут эксплуатироваться в благоприятных условиях, легко переходя из одной национальной сети в другую, позволит улучшить условия использования инфраструктуры.

Инициативы, уже реализованные в области железнодорожной инфраструктуры, показывают, что создание международных коридоров, отвечающих конкретным потребностям одного или более четко определенных сегментов рынка грузовых перевозок, является наиболее подходящим методом. Проекты грузовых коридоров должны предусматривать непрерывность трафика вдоль коридоров, обеспечивая необходимые взаимосвязи между частями существующей железнодорожной инфраструктуры.

В Регламенте «грузовой коридор» определяются назначенные железнодорожные линии, в том числе, железнодорожно-паромные линии, проходящие по территории государств-

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010R0913:EN:NOT>



членов или между ними, и, при необходимости, европейскими третьими странами, и соединяющие два или более терминалов вдоль основного маршрута, а также, при необходимости, связывающие их обходные маршруты и участки, включая железнодорожную инфраструктуру, ее оборудование и соответствующие услуги грузовых железнодорожных перевозок в соответствии со статьей 5 Директивы 2001/14/ЕС¹⁹.

С этой точки зрения большое значение имеет скоординированное развитие сетей, в частности, интеграция международных коридоров для перевозки грузов железнодорожным транспортом в существующие коридоры TEN-T и ERTMS. Необходимо также разработать правила гармонизации, относящиеся к таким грузовым коридорам (10).

Целью данного Регламента является повышение эффективности железнодорожных грузовых перевозок по сравнению с другими видами транспорта.

В целях удовлетворения потребностей рынка методика создания грузового коридора должна быть представлена в плане реализации, включающем определение необходимых мер, содействующих повышению эффективности грузовых железнодорожных перевозок, и график их осуществления. Кроме того, для того, чтобы запланированные или осуществленные мероприятия по созданию грузового коридора удовлетворяли потребностям или ожиданиям всех пользователей грузового коридора, с потенциальными пользователями грузового коридора должны проводиться регулярные консультации в соответствии с процедурами, определенными его администрацией (14). Развитие интермодальных грузовых терминалов следует также учитывать в качестве необходимых элементов при создании железнодорожных грузовых коридоров.

Грузовые поезда, курсирующие по грузовым коридорам, должны иметь возможность сохранять достаточную пунктуальность в случае нарушений трафика по отношению к потребностям всех прочих видов транспорта.

Регламент определяет назначение начальных грузовых коридоров и критериев создания дальнейших транспортных коридоров в Приложении. Выбор дальнейших грузовых коридоров осуществляется с учетом, среди прочего, следующих критериев:

- согласованность грузового коридора с коридорами TEN-T, ERTMS и / или коридорами, определенными RNE;
- интеграция приоритетных проектов TEN-T в соответствующий грузовой коридор;
- баланс между социально-экономическими затратами и выгодами, вытекающими из создания грузовых коридоров;

¹⁹ Ст. 5 Директивы 2001/14/ЕС: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0014:EN:HTML:NOT>



- согласованность всех грузовых коридоров, предложенных государствами-членами в целях создания европейской железнодорожной сети для конкурентных грузоперевозок;
- развитие железнодорожных грузовых перевозок и основных торговых потоков по грузовому коридору;
- в случае целесообразности, улучшение взаимосвязей между государствами-членами и третьими европейскими странами;
- хорошие взаимосвязи с другими видами транспорта, в частности, за счет наличия достаточной сети терминалов, включая морские и внутренние порты.

Грузовой коридор управляется дирекцией грузового коридора. Дирекция назначает или создает коллегиальный орган, позволяющий заявителям делать запросы и получать ответы в одном месте через одну операцию в отношении наличия пропускной способности инфраструктуры для грузовых поездов, пересекающих, по меньшей мере, одну границу в рамках грузового коридора (этот орган далее обозначается как «единое окно»).

«Единое окно», в качестве инструмента координации, предоставляет также основную информацию, касающуюся распределения пропускной способности инфраструктуры. Оно должно информировать об имеющихся на момент запроса возможностях пропускной способности инфраструктуры, и соответствующих характеристиках в соответствии с заранее определенными параметрами, такими как скорость, длина, габарит погрузки или нагрузка на ось, разрешенная для поездов, курсирующих по грузовому коридору.

Дирекция должна составлять, регулярно обновлять и публиковать документы, содержащие:

- всю информацию, содержащуюся в сетевом отчете по национальным сетям в отношении грузового коридора, составленную в соответствии с процедурой, изложенной в статье 3 Директивы 2001/14/ЕС;
- перечень и характеристики терминалов, в частности, информацию об условиях и способах доступа к терминалам;
- информацию, касающуюся процедур, указанных в статьях 13-17 данного Регламента;
- план реализации.

Дирекция грузового коридора должна способствовать развитию совместимости между операционными схемами в рамках грузового коридора и следить за состоянием железнодорожных грузовых перевозок в грузовом коридоре, ежегодно публикуя результаты этого мониторинга.



Директива 2012/34/EU Европейского парламента и Совета от 21 ноября 2012 года о создании единого европейского железнодорожного пространства, ОЖ L 343, 14/12/2012 с. 0032 - 0077²⁰.

Предмет и сфера применения Директивы включают:

- правила, применимые к управлению железнодорожной инфраструктурой и железнодорожно-транспортной деятельности железнодорожных предприятий, учрежденных или планируемых к учреждению в государстве-члене, как указано в главе II;
- критерии, применимые к выпуску, обновлению или изменению лицензий государствами-членами для железнодорожных предприятий, которые созданы или будут созданы в Евросоюзе, как изложено в главе III;
- принципы и процедуры, связанные с введением и взиманием сборов за пользование железнодорожной инфраструктурой и распределением пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, как изложено в главе IV.

Эта Директива применяется к использованию железнодорожной инфраструктуры для внутренних и международных железнодорожных перевозок.

Некоторые аспекты исключены из сферы действия Директивы, которое не распространяется на железнодорожные предприятия, занимающиеся только городскими, пригородными и региональными перевозками в рамках местных и региональных автономных сетей железнодорожной инфраструктуры, или на сети, предназначенные исключительно для осуществления городских или пригородных железнодорожных перевозок.

Государства-члены могут исключить из сферы применения Директивы предприятия, оказывающие только следующие виды услуг:

- железнодорожные пассажирские перевозки на базе местной и региональной автономной железнодорожной инфраструктуры;
- городские или пригородные железнодорожные пассажирские перевозки;
- региональные железнодорожные грузовые перевозки;
- грузовые перевозки на базе частной железнодорожной инфраструктуры, которая существует исключительно для использования владельцем инфраструктуры для своих собственных грузовых операций.

Государства-члены могут исключить следующие сети из сферы применения Директивы:

- местные и региональные автономные сети для пассажирских перевозок на базе железнодорожной инфраструктуры;

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0032:01:EN:HTML>



- сети, служащие только для обслуживания городских или пригородных железнодорожных пассажирских перевозок;
- региональные сети для региональных грузовых перевозок исключительно железнодорожными предприятиями, не охваченными пунктом 1, пока мощности этой сети не будут запрошены другим заявителем;
- частная железнодорожная инфраструктура, которая существует исключительно для осуществления владельцем инфраструктуры своих собственных грузовых операций.

Далее Директива определяет основные принципы развития железнодорожной отрасли, в том числе:

- независимость управления - независимость железнодорожных предприятий и операторов инфраструктуры, а также управление железнодорожными предприятиями в соответствии с коммерческими принципами;
- разделение управления инфраструктурой и транспортных операций и различных видов транспортных операций;
- финансирование операторов инфраструктуры;
- доступ к железнодорожной инфраструктуре и услугам - условия доступа, ограничение права доступа и права осуществления посадки и высадки пассажиров, а также условия доступа к услугам;
- общие принципы трансграничных соглашений;
- лицензирование железнодорожных предприятий – лицензирующий орган, условия получения лицензии, срок действия лицензии;
- плата за пользование железнодорожной инфраструктурой и распределение пропускной способности железнодорожной инфраструктуры - общие принципы, сборы за пользование инфраструктурой и услуги, распределение пропускной способности инфраструктуры;
- регулирующий орган - функции регулирующего органа, сотрудничество между регулирующими органами;
- Директивы 91/440/ЕЕС, 95/18/ЕС и 2001/14/ЕС признаются недействительными с 15 декабря 2012 года.



Приложение А. Международные конвенции и соглашения

Конвенция МДП, 1975 г.

Общая информация	
Тип соглашения	Многостороннее
Место подписания	Женева
Дата подписания	14.11.1975
Вступление в силу	20.03.1978
Срок действия	Бессрочное
Депозитарий	Великобритания
Тематика	
	Таможня
Участники	
	Азербайджан
	Армения
	Грузия
	Казахстан
	Кыргызстан
	Республика Молдова
	Узбекистан
	Украина
Цель соглашения	
	Настоящая Конвенция применяется к перевозке грузов без промежуточной перегрузки (с использованием дорожных транспортных средств или комбинации дорожных транспортных средств или контейнеров) с пересечением одной или нескольких границ между таможенной пункта отправления одной из договаривающихся сторон и таможенной пункта назначения другой или той же договаривающейся стороны при условии, что определенная часть маршрута МДП между его началом и концом производится автомобильным транспортом.
Основное содержание	
	Глава II - Выдача книжек МДП; Ответственность гарантийных объединений Глава III - Перевозка грузов с применением книжек МДП а - Допуск транспортных средств и контейнеров б - Процедуры перевозки с использованием книжки МДП в - Положения, касающиеся перевозки тяжеловесных или громоздких грузов Глава IV – Нарушения положений Конвенции



	<p>Глава V – Пояснительные записки Глава VI – Различные постановления Приложение 1. Образец книжки МДП Приложение 2. Правила, касающиеся технических условий, применяемых к дорожным транспортным средствам Приложение 3. Процедура допуска дорожных транспортных средств Приложение 4. Образец свидетельства о допуске дорожного транспортного средства Приложение 5. Таблички TIR Приложение 6. Пояснительные записки Приложение 7. Приложения, касающиеся допущения контейнеров Приложение 8. Состав и правила процедуры административного комитета</p>
--	--



Соглашение ГТП, 1998 г.

Общая информация	
Тип соглашения	Многостороннее
Место подписания	Женева
Дата подписания	25.06.1998
Вступление в силу	25.08.2000
Срок действия	Бессрочное
Депозитарий	Великобритания
Тема	
Гармонизация технических стандартов	
Участники	
Азербайджан	
Цель соглашения	
<p>Инициация глобального процесса разработки технических регламентов и достижение высокого уровня безопасности, охраны окружающей среды, энергоэффективности, а также защита колесных транспортных средств от угона.</p> <p>Соглашение было принято Комитетом по внутреннему транспорту Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций на его 115-й сессии, состоявшейся 23-26 июня 1998 года.</p> <p>Соглашение вводит систему листинга глобальных технических правил такого рода в глобальном перечне и создает институциональную основу для сотрудничества между сторонами.</p> <p>Одновременно было пересмотрено предыдущее Соглашение о принятии единообразных технических правил для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей, которые могут быть установлены и / или использованы на колесных транспортных средствах, и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний (Женева, 20 марта 1958 г.)</p>	
Основное содержание	
<p>Цель</p> <p>Договаривающиеся стороны</p> <p>Исполнительный комитет</p> <p>Критерии технических правил</p> <p>Реестр глобальных технических правил</p> <p>Приложение А: Определения</p> <p>Приложение В: Состав и регламент исполнительного комитета</p>	



Соглашение СПС, 1970 г.

Общая информация	
Тип соглашения	Многостороннее
Место подписания	Женева
Дата подписания	01.09.1970
Вступление в силу	21.11.1976
Срок действия	Бессрочное
Депозитарий	Великобритания
Тематика	
	Транспортировка пищевых продуктов
Участники	
	Грузия
	Казахстан
	Кыргызстан
	Республика Молдова
	Таджикистан
	Узбекистан
	Украина
Цель соглашения	
	<p>Данное соглашение устанавливает ряд правил и стандартов, которые должны применяться при международной перевозке определенных скоропортящихся продуктов (фрукты и овощи выходят за рамки соглашения). Оно содержит многосторонние договоренности между подписавшими странами (договаривающимися сторонами) о наземной трансграничной перевозке скоропортящихся пищевых продуктов. Цель соглашения состоит в содействии развитию международных перевозок путем установления общих международно признанных стандартов. Речь идет о межгосударственном соглашении, для которого не предусмотрен орган, приводящий его в исполнение. На практике проверки на автомагистралях осуществляются договаривающимися сторонами, и несоблюдение может привести к судебному иску со стороны национальных властей в отношении нарушителей в соответствии с внутренним законодательством стран. В самом СПС никаких санкций не предусмотрено. СПС применимо к транспортным операциям (за исключением воздушных перевозок), осуществляемых на территории, по меньшей мере, двух договаривающихся сторон.</p>



Основное содержание	
	<p>Глава I – Специальные транспортные средства.</p> <p>Глава II - Использование специальных транспортных средств для международных перевозок некоторых скоропортящихся пищевых продуктов.</p> <p>Глава III – Различные положения.</p> <p>Приложение I. Определения и нормы для специальных транспортных средств для перевозки скоропортящихся продуктов.</p> <p>Приложение 2. Выбор транспортных средств и температурные условия, которые должны соблюдаться при перевозке быстрозамороженных (глубокозамороженных) и замороженных пищевых продуктов.</p> <p>Приложение 3. Температурные условия, которые должны обеспечиваться при перевозке некоторых пищевых продуктов, не находящихся ни в быстрозамороженном (глубокозамороженном), ни в замороженном состоянии.</p>



Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах

Общая информация	
Тип соглашения	Многостороннее
Место подписания	Женева
Дата подписания	21.10.1982
Вступление в силу	15.10.1985
Срок действия	Бессрочное
Депозитарий	Великобритания
Тематика	
	Пересечение границ
Участники	
	Азербайджан
	Армения
	Грузия
	Казахстан
	Кыргызстан
	Республика Молдова
	Таджикистан
	Узбекистан
	Украина
Цель соглашения	
	Облегчение и совершенствование международного движения товаров путем упрощения формальностей и сокращения количества и продолжительности пограничных проверок, в частности, за счет расширения международного сотрудничества, а также национальной и международной координации процедур контроля и методов их применения.
Основное содержание	
	<p>ГЛАВА II – Согласование процедур</p> <p>ГЛАВА III – Положения, относящиеся к транзиту</p> <p>ГЛАВА IV – Прочие положения</p> <p>Приложение 1. Согласование таможенного контроля и других видов контроля</p> <p>Приложение 2. Медико-санитарный контроль</p> <p>Приложение 3. Ветеринарный контроль</p> <p>Приложение 4. Фитосанитарный контроль</p> <p>Приложение 5. Контроль соответствия техническим стандартам</p> <p>Приложение 6. Контроль качества</p> <p>Приложение 7. Правила процедуры административного комитета, упомянутого в статье 22 настоящей Конвенции</p> <p>Приложение 8. Облегчение процедур пересечения границ в ходе международных автомобильных перевозок</p>



Таможенная конвенция, касающаяся контейнеров, 1972 г.

Общая информация	
Тип соглашения	Многостороннее
Место подписания	Женева
Дата подписания	02.12.1972
Вступление в силу	06.12.1975
Срок действия	Бессрочное
Депозитарий	Великобритания
Тематика	
	Таможенное дело
Участники	
	Армения
	Азербайджан
	Грузия
	Казахстан
	Кыргызстан
	Украина
	Узбекистан
Цель соглашения	
	Целью Соглашения является обеспечение возможности быстрой и беспрепятственной транспортировки контейнеров и их временного ввоза в страны, открытые для международной торговли.
Основное содержание	
	<p>ГЛАВА II – Временный ввоз ГЛАВА III – Допуск контейнеров к перевозкам под таможенными печатями и пломбами ГЛАВА IV – Пояснительные записки ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – Положения, касающиеся маркировки контейнеров ПРИЛОЖЕНИЕ 2 – Процедура временного ввоза, предусмотренная статьей 7 настоящей конвенции ПРИЛОЖЕНИЕ 3 – Использование контейнеров во внутренних перевозках ПРИЛОЖЕНИЕ 4 – Правила, касающиеся технических условий, применимых к контейнерам, которые могут допускаться к международным перевозкам под таможенными печатями и пломбами ПРИЛОЖЕНИЕ 5 – Процедура допущения контейнеров, отвечающих техническим требованиям, предусмотренным в Приложении 4 ПРИЛОЖЕНИЕ 6 – Пояснительные записки ПРИЛОЖЕНИЕ 7 – Состав и правила процедуры административного комитета</p>

Приложение В. *Acquis communautaire*

В Приложении перечислены законодательные нормы ЕС, упомянутые в Соглашении об ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Молдовой, с другой стороны, инициированном на Вильнюсской конференции в ноябре 2013 года²¹.

Настоящее Приложение иллюстрирует объем работы по правовому сближению применительно к этой стране и представляет собой наглядный пример того, как инициируется процесс.

Статьей 85 Соглашения об ассоциации предусмотрено, что Республика Молдова осуществляет сближение своего законодательства с действующими нормами ЕС и международными документами, упомянутых в Приложении X и Приложении XXVIII-D данного Соглашения, в соответствии с положениями этих приложений.

Республика Молдова в установленные сроки будет постепенно сближать свое законодательство с перечисленными ниже законодательными нормами ЕС и международными договорами.

Автомобильный транспорт

Технические условия

Директива Совета № 92/6/ЕЕС от 10 февраля 1992 года по установке и применению устройств ограничения скорости для некоторых категорий механических транспортных средств в Сообществе.

Директива Совета № 96/53/ЕС от 25 июля 1996 года, устанавливающая для определенных дорожных транспортных средств, циркулирующих в пределах Сообщества, максимальных разрешенных габаритов при осуществлении национальных и международных перевозок и максимально допустимой массы при осуществлении международных перевозок.

Директива № 2009/40/ЕС Европейского парламента и Совета от 6 мая 2009 года об испытаниях на пригодность к эксплуатации автотранспортных средств и прицепов.

Условия безопасности

Директива Совета № 91/439/ЕЕС от 29 июля 1991 года о водительских удостоверениях (правах).

²¹ http://www.eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm



Предусмотрено применение следующих положений данной Директивы:

- введение категорий водительских удостоверений (Статья 3);
- условия выдачи водительских удостоверений (Статьи 4, 5, 6 и 7);
- требования к проведению экзаменов по вождению (Приложения II и III), которые не позднее 19 января 2013 года должны быть заменены соответствующими положениями Директивы № 2006/126/ЕС Европейского парламента и Совета от 20 декабря 2006 года о водительских удостоверениях (новая редакция).

Директива № 2008/68/ЕС Европейского парламента и Совета от 24 сентября 2008 года о внутренних перевозках опасных грузов.

Социальные условия

Регламент (ЕС) № 561/2006 Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 года о гармонизации определенного социального законодательства относительно автодорожного транспорта и о внесении изменений в Регламент Совета (ЕЭС) № 3821/85 от 20 декабря 1985 года о регистрирующем оборудовании на автотранспорте.

Директива № 2006/22/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 года о минимальных условиях для осуществления Регламентов Совета (ЕЭС) № 3820/85 и (ЕЭС) № 3821/85 в отношении социального законодательства, касающегося деятельности автомобильного транспорта, и отмене Директивы Совета № 88/599/ЕЕС.

Регламент (ЕС) № 1071/2009 Европейского парламента и Совета от 21 октября 2009 года, устанавливающий общие правила в отношении условий, которые должны соблюдаться для осуществления профессиональной деятельности оператора автомобильных перевозок, и отменяющий Директиву Совета №96/26/ЕС.

Следующие положения данного Регламента применяются к Статьям 3, 4, 5, 6, 7 (без денежной оценки финансового состояния), 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и Приложению I к данному Регламенту.

Директива № 2002/15/ЕС Европейского парламента и Совета от 11 марта 2002 года об организации рабочего времени лиц, осуществляющих деятельность, связанную с мобильным автодорожным транспортом.

Директива № 2003/59/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 июля 2003 года о базовой квалификации и периодической переподготовке водителей определенных автотранспортных средств, предназначенных для перевозки грузов или пассажиров, о внесении изменений в Регламент Совета (ЕЭС) № 3820/85 и Директиву Совета № 91/439/ЕЕС, а также отмене Директивы Совета № 76/914/ЕЕС.



Проект финансируется
Европейским Союзом



DORNIER
CONSULTING

Panteia
NEA



Фискальные условия

Директива № 99/62/ЕС о взимании платы с тяжелых грузовых автомобилей за использование инфраструктуры.

Железнодорожный транспорт

Доступ к рынку и инфраструктуре

Директива Совета № 91/440/ЕЕС от 29 июля 1991 года о развитии железных дорог Сообщества.

Директива Совета 95/18/ЕС № от 19 июня 1995 года о лицензировании железнодорожных предприятий.

Директива № 2001/14/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 февраля 2001 года о распределении пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, взимании сборов за пользование железнодорожной инфраструктурой и сертификации безопасности.

Регламент (ЕС) № 913/2010 Европейского парламента и Совета от 22 сентября 2010 года о европейской железнодорожной сети для грузовой конкурентоспособности.

Технические условия и условия безопасности, интероперабельность

Директива № 2004/49/ЕС Европейского парламента и Совета от 29 апреля 2004 года о безопасности на железных дорогах Сообщества, корректирующая Директиву Совета № 95/18/ЕС о лицензировании железнодорожных предприятий и Директиву № 2001/14/ЕС о распределении пропускной способности железнодорожной инфраструктуры и взимании сборов за пользование железнодорожной инфраструктурой и сертификации безопасности (Директива о безопасности на железнодорожном транспорте).

Директива № 2007/59/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 октября 2007 года о сертификации машинистов, управляющих локомотивами и поездами в рамках железнодорожной системы Сообщества.

Директива № 2008/57/ЕС Европейского парламента и Совета от 17 июня 2008 года о функциональной совместимости железнодорожной системы в рамках Сообщества (новая редакция).

Директива № 2008/68/ЕС Европейского парламента и Совета от 24 сентября 2008 года о внутренних перевозках опасных грузов.



Комбинированные перевозки

Директива Совета № 92/106/ЕЕС от 7 декабря 1992 года о разработке общих правил для отдельных видов комбинированных перевозок грузов между государствами-членами.

Прочие аспекты

Регламент (ЕС) № 1370/2007 Европейского парламента и Совета от 23 октября 2007 года об общественных услугах по перевозке пассажиров железнодорожным и автомобильным транспортом и отмене Регламентов Совета (ЕЭС) № 1191/69 и № 1107/70.

Регламент (ЕС) № 1371/2007 Европейского парламента и Совета от 23 октября 2007 года о правах и обязанностях железнодорожных пассажиров.

Внутренний водный транспорт

Функционирование рынка

Директива Совета 96/75/ЕС № от 19 ноября 1996 года о системе фрахтования и ценообразования в Сообществе для национального и международного внутреннего водного транспорта.

Допуск к профессии

Директива Совета № 87/540/ЕЕС от 9 ноября 1987 года о допуске к профессиональной деятельности во внутренних и международных перевозках водным транспортом и о взаимном признании дипломов, сертификатов и других официальных свидетельств квалификации для этой профессиональной деятельности.

Директива Совета № 96/50/ЕС от 23 июля 1996 года о согласовании условий получения национальных удостоверений судоводителей для перевозки грузов и пассажиров по внутренним водным путям в Сообществе.

Безопасность

Директива № 2006/87/ЕС Европейского парламента и Совета от 12 декабря 2006 года, устанавливающая технические требования к судам внутреннего плавания.

Директива № 2008/68/ЕС Европейского парламента и Совета от 24 сентября 2008 года о внутренних перевозках опасных грузов.



Проект финансируется
Европейским Союзом



TRT

DORNIER
CONSULTING



Panteia
NEA



Речные информационные службы

Директива № 2005/44/ЕС Европейского парламента и Совета от 7 сентября 2005 года о гармонизации речных информационных служб (РИС) на внутренних водных путях Сообщества.



Проект финансируется
Европейским Союзом



DORNIER
CONSULTING



Приложение II

Руководство по методологии сближения правовых норм



Содержание

1	Введение	3
2	Оценка регулирующего воздействия (ОРВ)	6
2.1	ОРВ в контексте правового сближения	6
2.2	Политика по совершенствованию регулирования.....	7
2.3	Характер процесса оценки воздействия	8
3	Концепция правового сближения	11
3.1	Общие принципы.....	11
3.2	Правовые инструменты	12
3.2.1	<i>Регламенты</i>	12
3.2.2	<i>Директивы</i>	13
3.2.3	<i>Постановления</i>	13
3.3	Действия в рамках правового сближения	15
3.3.1	<i>Средства правового сближения</i>	15
3.3.2	<i>Методы правового сближения</i>	16
3.3.3	<i>Приемы правового сближения</i>	18
4	Методология сближения правовых норм	20
4.1	Цель	20
4.2	Основные этапы	20
4.3	Инструменты	21
5	Правовая гармонизация	27
5.1	Общие правила	27
5.2	Основные этапы	27
5.3	Инструменты	27
6	Заключение	31
6.1	Определения	31
6.2	Мониторинг прогресса	31
6.3	Правоприменение и обеспечение соблюдения законодательства	32
6.3.1	<i>Обеспечение соблюдения существующего законодательства</i>	32
6.3.2	<i>Необходимый контроль и меры ответственности</i>	34



1 Введение

Транспортный сектор во всем мире претерпевает стремительные изменения. Глобализация создала спрос на продукты и услуги, способствующие усовершенствованию транспортной инфраструктуры, и более эффективные транспортные системы являются предпосылкой экономического развития. Адекватные транспортные расходы, своевременная доставка и высокое качество обслуживания являются ключевыми факторами для повышения конкурентоспособности экспорта, которая, в свою очередь, способствует повышению благосостояния страны.

Опыт показывает, что страны, придерживающиеся международных стандартов и имеющие хорошо организованную, интегрированную и функционально совместимую транспортную систему, в наибольшей степени соответствуют указанным критериям. Цель общей транспортной политики заключается в устранении препятствий на границах между странами и упрощении транспортировки людей и товаров. Основные задачи при этом включают обеспечение устойчивого развития, повышение безопасности и развитие международного сотрудничества.

Взаимное согласование является относительно новым способом гармонизации различных правовых систем, сформировавшихся в конце XX-го века. Оно обычно осуществляется при помощи международных механизмов, включая межправительственные и международные организации и документы. Результатом такой гармонизации являются резолюции и другие документы международных органов и организаций и / или международные конвенции и соглашения. Благодаря гармонизации правовой системы в разных странах принимаются сходные правовые акты.

В некоторых источниках по теории права сближение правовых норм рассматривается в обязательном порядке. Оно касается государств-членов ЕС и государств-кандидатов на вступление в ЕС, согласующих национальные законодательства с законодательством Сообщества. Сближение национального законодательства с законодательством Сообщества означает достижение необходимого уровня согласованности письменного права, его эффективного применения, а также обеспечения системы санкций за несоблюдение законов и ответственности за их нарушение. Три этих компонента вместе образуют необходимую «систему координат» для согласованного функционирования законодательства Сообщества и национальных правовых систем.

Приведенное выше определение из теории права содействует пониманию вопроса.

В отличие от вышеупомянутой концепции, задача данного проекта заключается не в полном сближении транспортного законодательства с законодательством ЕС, а в применении подхода, в наибольшей степени отвечающего потребностям рассматриваемых стран.

Как отмечено во Введении к «Руководству по нормативно-правовой базе», уровень правового сближения и правовой гармонизации в странах ТРАСЕКА зависит от их общих целей, согласованных в рамках Стратегии развития транспортного коридора



Европа - Кавказ - Азия (2006 год, София). Правовая гармонизация в результате присоединения к международным конвенциям и соглашениям актуальна для всех стран ТРАСЕКА. Помимо этого, страны преследуют и индивидуальные цели, согласованные с ЕС и предусмотренные в их национальных планах. Для стран Европейского соседства большое значение имеет сближение правовых норм с *acquis communautaire* (законодательством ЕС) на более глубоком уровне, в то время как для стран Центральной Азии уровень гармонизации ограничивается основными принципами транспортного законодательства ЕС. Кроме того, страны Центральной Азии могут присоединяться к отдельным региональным транспортным соглашениям.

Для целей настоящего проекта гармонизация законодательства определяется как процесс, в рамках которого страны взаимно обязуются сосредоточить свои усилия и принять меры для сближения их национальных законодательств, а также применять международные конвенции и соглашения. Этот процесс также предполагает выявление и устранение противоречий в правовой системе, что приводит к образованию общих принципов и процедур, соответствующих международным конвенциям и соглашениям.

В связи с этим все страны ТРАСЕКА (бенефициары проекта) нуждаются в методологии правовой гармонизации, разъясняющей специфику правового сближения с *acquis communautaire* и правовой гармонизации вследствие выполнения оговоренных международных конвенций и соглашения. Единой или универсальной методологии правовой гармонизации и правового сближения не существует.

В принципе, система гармонизации/сближения включает три основных этапа (Иллюстрация 4):

- транспонирование международных стандартов, установленных международными конвенциями и соглашениями и / или транспортным законодательством ЕС, в национальные правовые системы с помощью соответствующих национальных процедур и механизмов (как правило, это законы, принятые парламентом, иногда президентом, правительственные или министерские указы и другие нормативные акты);
- реализация, путем предоставления соответствующих институтов и издания подзаконных актов, необходимых для введения в действие законов и норм;
- правоприменение с установлением необходимого контроля и системы наказаний для обеспечения соблюдения законов в полной мере и должным образом.



Иллюстрация 4: Этапы системы гармонизации/сближения правовых норм



Методология, разработанная в рамках проекта и представленная в настоящем документе, может использоваться государственными должностными лицами при проведении в будущем правовой оценки и анализа расхождений не только в отношении европейского законодательства, но и в отношении любой международной конвенции / соглашения, участником которой (-ого) является соответствующая страна.

Данная методология должна применяться на протяжении всего процесса разработки законодательной базы в соответствующей области. Сближение предполагает не только определение тематики, отбор соответствующих международных нормативных актов и разработку национальных нормативных актов. Прежде всего, предпосылкой успешного сближения является разработка определенной структуры, которая должна вписаться в национальную правовую систему и способствовать принятию приведенных в соответствие национальных нормативных актов. Такая структура делает возможным одновременное сближение целого пакета нормативных актов, относящихся к заданной тематике.



2 Оценка регулирующего воздействия (ОРВ)

2.1 ОРВ в контексте правового сближения

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) в контексте правового сближения отличается от традиционных оценок воздействия, как правило, предусмотренных национальным законодательством.

Оценка регулирующего воздействия представляет собой основанный на информации аналитический подход, направленный на определение ожидаемых затрат, выгод, рисков, последствий и побочных эффектов для планируемых политических инструментов, в частности, законов и правил. Результаты такой оценки позволяют повысить качество политических инструментов. Страны и, в особенности, Европейский союз практиковали ОРВ в течение двух последних десятилетий в качестве эффективного инструмента регуляторной политики.

Существует много доступных и проверенных методик для подготовки оценки регулирующего воздействия. Большинство из них представлено в Интернете. По этой причине, в целом, нет необходимости изобретать новые методы подготовки ОРВ.

Тем не менее, в особых случаях, например, в области применения ОРВ для содействия правовой гармонизации, общеизвестной или общепринятой методологии не существует.

В дальнейшем целесообразно рассмотреть отличительные особенности этого процесса с точки зрения ЕС.

ОРВ в качестве инструмента политического усовершенствования эффективно применялся ЕС, в частности, в отношении Западных Балкан и нового европейского соседства. ОРВ в контексте гармонизации законодательства с ЕС в большей степени зависит от инициатив национальных правительств.

С точки зрения правовой гармонизации метод ОРВ имеет некоторые особенности. Во-первых, при этом оценивается воздействие правовой гармонизации (и только это воздействие). При анализе воздействия правовой гармонизации необходимо сравнить меры, предусмотренные действующим национальным законодательством, с мерами, которые планируется внедрить на основе европейского законодательства.

Цель этого сравнения заключается в выявлении правовых и институциональных различий между существующим и гармонизированным законодательством. Эти правовые и институциональные различия касаются требований, мер, правоприменительных механизмов и процедур, а также институциональных (организационных) условий, которые необходимы для правоприменения.

В рамках такой ОРВ рассматриваются только последствия, связанные с различиями. Если потенциальное воздействие выявлено, но обусловлено уже действующими нормами, ОРВ может указать на него, но меры по его смягчению могут быть лишь косвенным следствием правовой гармонизации.



Во-вторых, опция «не делать ничего» отсутствует. Как правило, в результате ОРВ ожидается, что, в дополнение к оценке регулирования, будет представлен широкий перечень других значимых сценариев. В этом случае существует большой потенциал для принятия регуляторных и нерегуляторных решений, включая и так называемый вариант «не делать ничего», предполагающий воздержание от любого регулирующего вмешательства.

Однако в том случае, когда ОРВ применяется в отношении правовой гармонизации, вариант «не делать ничего», как правило, не предусмотрен, в связи с международными обязательствами и соглашениями.

В большинстве случаев доступными, обоснованными и значимыми являются только следующие возможные опции: (а) «частичная гармонизация» или (б) «полная гармонизация со значительным опозданием и необходимостью подготовительных мероприятий». Эти варианты и альтернативы должны быть тщательно рассмотрены в рамках ОРВ для того, чтобы облегчить процесс адаптации законодательства для всех заинтересованных сторон, включая правительства, компании и различные социальные группы.

2.2 Политика по совершенствованию регулирования

Политическое развитие в 1980-е и 1990-е годы подготовило почву для комплексного подхода, охватывающего воздействие законодательства и политики. Различные всемирные и европейские инициативы отражаются в том, как формулируется текущая политика оценки воздействия.

Первые решения по усовершенствованию нормативно-правовой базы в ЕС были приняты на заседании Европейского Совета 1992 года, в рамках которого была подчеркнута необходимость упрощения и совершенствования нормативно-правовой базы для граждан и бизнеса.

Два аспекта регулирования, существующие и планируемые нормы, принципы и правила были рассмотрены и усовершенствованы в рамках реализации Политики по совершенствованию регулирования.

Первым направлением Политики по совершенствованию регулирования является модернизация и совершенствование действующего законодательства. Цель состоит в том, чтобы уменьшить расходы по соблюдению норм и правил для компаний, граждан и органов власти, одновременно гарантируя, что поставленные цели будут достигнуты путем законодательной реформы.

Второй аспект Политики по совершенствованию регулирования предполагает улучшение процесса разработки законов и правил. Цель состоит в том, чтобы повысить качество новых законодательных и политических предложений за счет основанного на доказательствах принятия решений, консультаций с заинтересованными лицами и прозрачного анализа возможных вариантов с использованием оценки воздействия. Улучшение процессов подготовки законодательства и политических решений предполагает более тщательное взвешивание возможностей на этапе принятия решений на политическом уровне.



В июне 2002 года Коллегия европейских комиссаров официально представила Интегрированную систему Оценки воздействия, в соответствии с которой законодательные предложения должны были подвергаться анализу на основе предполагаемых величин («ex ante») с точки зрения возможных социальных, экономических и экологических последствий в будущем.

«Ex ante» означает «до события». Цель Оценки воздействия состоит в определении последствий предложений Комиссии до того, как эти предложения будут реализованы в реальной жизни.

После корректировки, предпринятой в 2005 и 2006 годах, в 2009 году ЕС опубликовал пересмотренный пакет руководящих принципов Оценки воздействия. Соответствующие усилия также были представлены под брендом «Усовершенствованное регулирование» (*“Better regulation”* – англ.), в последнее время переименованным в «Умное регулирование» (*“Smart regulation”* – англ.)²².

Политика умного регулирования придает большее значение, чем это было принято раньше, оценке функционирования и эффективности действующего законодательства. Процесс улучшения существующего законодательства ЕС сужается до следующих аспектов:

- упрощение законодательства ЕС и сокращение административной нагрузки;
- оценка затрат и выгод в отношении действующего законодательства;
- обеспечение максимально возможного качества нового законодательства;
- повышение эффективности применения законодательства ЕС.

Все документы Европейской комиссии по оценке воздействия публикуются на вебсайте²³ после принятия соответствующего предложения Коллегией комиссаров, после чего они становятся доступными для дальнейшего обсуждения инициативы со стороны Европейского парламента и Совета. Этот сайт также предоставляет доступ к Программе работы Комиссии, где показано, какие предложения в настоящее время подвергаются оценке воздействия.

В целях обеспечения эффективности действий ЕС Комиссия оценивает воздействие политических решений, правовых актов, торговых соглашений и других мер на каждом этапе - от планирования до реализации и пересмотра.

2.3 Характер процесса оценки воздействия

Процесс оценки воздействия является методом политического анализа, предназначенного для оказания помощи политикам в разработке, осуществлении и мониторинге улучшений в системе регулирования.

²² Commission (EU), 'Smart Regulation in the European Union', COM (2010) 543 final, 8 October 2010 <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2010_0543_en.pdf> accessed 21 February 2011.

²³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/ia_carried_out_en.htm



ОРВ была разработана в качестве инструмента для выявления затрат бизнес-сектора в результате регулирования, за которым следует процесс дерегулирования, направленный на снижение нормативного «бремени» для частного сектора и, тем самым, способствующий повышению конкурентоспособности. Со временем принципы и цели ОРВ были усовершенствованы и расширены.

Во-первых, акцент был смещен от анализа только затрат, обусловленных регулированием, к рассмотрению как затрат, так и выгод. Во-вторых, общественные цели, осуществлению которых регулирование могло бы способствовать, были расширены за пределы одной лишь конкурентоспособности частного сектора. В настоящее время ОРВ, как правило, рассматривает возможное фактическое воздействие (положительное и отрицательное) нормативной меры с точки зрения трех столпов устойчивого развития: экономического, социального и экологического. В регуляторной реформе фокус был смещен от «меньшего регулирования» к «лучшему регулированию».

ОРВ включает два узких аспекта, влияющих на этот процесс: результаты и процессуальный масштаб политики. Предоставляя методологическую основу для рационального выбора политики, ОРВ позволяет провести анализ ее результатов (*ex ante* или *ex post*) в сопоставлении с целями, которые установлены для системы регулирования. Вклад процесса ОРВ можно оценивать с точки зрения принципов хорошего управления. Существует общее понимание того, что эти принципы предполагают:

- пропорциональность - регулирование должно быть соразмерно проблеме, на решение которой оно направлено;
- целенаправленность - регулирование фокусируется на конкретной проблеме и не вызывает нежелательных последствий в других областях экономики или общества;
- последовательность в принятии решений - во избежание неопределенности;
- ответственность за регуляторные меры и их результаты;
- прозрачность в принятии решений.

Структура, которая является общей для большинства процедур ОРВ, может включать в себя ряд задач, которые должны выполняться на каждом этапе процесса:

- описание проблемы и цели предложения;
- описание возможных вариантов (регуляторного и нерегуляторного характера) достижения цели;
- оценка значительных положительных и отрицательных последствий, в том числе оценка возникающих выгод и издержек для потребителей, бизнеса и других заинтересованных групп;
- консультации с заинтересованными сторонами;
- формулирование рекомендаций с соответствующим обоснованием.



Как было упомянуто выше, устойчивое развитие, как правило, определяется тремя взаимозависимыми и взаимодополняющими составляющими:

- Социальный аспект (люди);
- Экологический аспект (планета);
- Экономический аспект (процветание).

Три этих компонента неразрывно связаны, и все они одинаково важны. Таким образом, достичь значительного и устойчивого развития в рамках одной составляющей можно только в том случае, если при этом не возникает отрицательное воздействие на другие составляющие. В целях содействия этому процессу инструмент «оценка воздействия» должен базироваться на всех трех компонентах устойчивого развития.

Некоторые нормативные документы могут иметь отношение не только к одной отрасли (например, автомобильные или железнодорожные перевозки), но и к транспортному сектору как единой системе.

Таким образом, в рамках ОРВ необходимо рассматривать не только прямые, но и косвенные последствия. Последние могут наступать параллельно или с задержкой (эффект второй волны) по отношению к прямым последствиям. Косвенные последствия важны по двум причинам. Во-первых, они могут значительно превышать первичные последствия, если они оказывают воздействие на целый ряд секторов в или вне цепи поставок. Во-вторых, они могут даже нивелировать общие ожидаемые выгоды / затраты, если будут оказывать противоположное прямое воздействие.

Инструменты ОРВ определяются законодательством на национальном уровне, с опорой на конкретную правовую систему и судебную практику. В контексте ТРАСЕКА и с учетом основных документов ТРАСЕКА - ОМС и Стратегии, в рамках которых стороны достигли общего согласия по вопросам сближения и гармонизации их законодательств в области транспорта путем присоединения к международным конвенциям и соглашениям, страны могли бы использовать существующие методы оценки воздействия и использовать лучшие практики других стран.



3 Концепция правового сближения

3.1 Общие принципы

Независимо от степени необходимого правового сближения, отправной точкой всегда будет являться хорошее знание законодательства ЕС, а правовые инструменты ЕС должны быть приняты в качестве ориентира. Когда цель заключается в полном сближении, сближении в значительной степени или только в основных принципах, процесс всегда начинается с изучения правовых инструментов ЕС.

Этот подход не должен применяться исключительно в отношении государств-кандидатов в ЕС, распространяясь на все страны ТРАСЕКА, где цели гармонизации различаются для стран Европейского соседства и стран Центральной Азии.

В процессе подготовки национального законодательства в рамках процесса правового сближения действуют следующие фундаментальные принципы: законодательство должно быть согласованным, последовательным и четким.

Следует иметь в виду, что при разработке законодательства и принятии решений о необходимости сближения с *acquis*, важно не столько название или тип правовых мер, сколько их объект.

Объект правовых мер определяется не только на основании нормативной субстанции, но также включает юридические последствия их реализации, особенно когда используемые методы касаются дерегулирования и пересмотра регулирования.

Поэтому необходимо принимать во внимание положения действующего законодательства, которые должны быть отменены или изменены.

Разработка национального законодательства должна осуществляться с опорой на национальные конституционные нормы, касающиеся законодательных процедур. Существенной особенностью процесса правового сближения является то, что меры по сближению должны быть совместимы как с законодательством ЕС, так и с национальной правовой системой. Соответственно, при разработке положений о сближении необходимо подготовить всеобъемлющий анализ будущего осуществления и правоприменения.

И, наконец, после того, как объем и приоритетные области для правового сближения будут определены, процесс сближения во избежание распыления усилий должен в первую очередь сосредоточиться на законодательных нормах ЕС, имеющих отношение к этим областям.

Процесс правового сближения имеет некоторые особенности и специфику. Это взаимный процесс, поскольку одна из сторон сближает свое законодательство с законодательством другой стороны. *Acquis* является исходной правовой базой, или заданным законодательством, то есть отсутствует возможность влияния на положения *acquis*. Кроме того, возможно лишь ограниченное влияние (либо оно отсутствует вовсе) на то, какие части *acquis* должны быть включены в процесс сближения.

Объем сближения предопределяется регуляторной степенью законодательства ЕС и не может быть предметом переговоров. Единственное, что подлежит свободному



обсуждению, это технические вопросы, такие как календарные планы, средства, методы, приемы, формы мер по транспонированию правовых норм и переходные периоды. Для облегчения этого процесса целесообразно представить успешный опыт разных стран в рамках учебных мероприятий проекта.

Процесс отличается для стран, не ассоциированных с ЕС, и иногда для стран, ассоциированных с ЕС. Такие страны являются более гибкими в выборе областей сближения, поскольку они не берут на себя обязательств по достижению положительного результата. В связи с этим, следует признать юридическую силу различных форм правового сближения.

Система выглядит следующим образом: чем глубже правовые связи с ЕС, тем ниже степень свободы при определении объемов правового сближения, и наоборот, чем слабее правовые связи, тем больше свободы имеют страны при принятии решений. В конечном счете, эта свобода все же ограничивается желаемым результатом.

Всегда необходимо помнить о том, что *acquis* постоянно развивается. Это означает, что законодательство ЕС не является фиксированным и никогда не останавливается в развитии. Именно поэтому, начатый процесс правового сближения будет непрерывным, и оценка регулятивного воздействия должна проводиться регулярно для текущей ситуации с учетом последних изменений.

3.2 Правовые инструменты

Как было отмечено ранее, в процессе правового сближения необходимо принимать во внимание все законодательство ЕС, включая общие законодательные принципы, первичное право, вторичное право и прецедентное право Судебной палаты Европейского союза. Однако в этой главе рассматриваются лишь некоторые из наиболее важных элементов *acquis* и их особенности.

3.2.1 Регламенты

Регламенты представляют собой уникальную составную часть законодательства ЕС, поскольку эти правовые акты не требуют от стран принятия мер по транспонированию и непосредственно становятся эффективными в национальных правовых системах.

Однако это, в основном, относится к государствам-членам ЕС. В целях соблюдения всех требований *acquis* необходимо сохранять определения и другие положения регламентов при их интеграции в национальное законодательство стран, осуществляющих правовое сближение.

Важно учитывать эффективность законодательства ЕС, сохраняя формулировки как можно ближе к тексту регламента, без существенных отклонений от смысла этих актов для того, чтобы сохранить действенность положений регламента и не усложнить будущую реализацию национального законодательства. Таким образом, наиболее приемлемым методом сближения в отношении регламентов является простое копирование и применение соответствующих положений.



3.2.2 Директивы

Директивы являются еще одним своеобразным актом вторичного права ЕС, который является обязательным для тех, кому он адресован, но обеспечивает свободу выбора форм и методов его реализации. Поэтому директивы, как правило, менее жестко сформулированы, чем регламенты, и предоставляют больше свободы при подготовке мер по правовому сближению.

Однако в целях обеспечения большей точности прогнозов при анализе текста директив необходимо выполнить ряд шагов.

Прежде всего, наиболее значимым ориентиром при сближении является цель, на достижение которой направлена директива, как правило, она сформулирована в преамбуле (нет необходимости транспонировать положения директивы непосредственно с преамбулой).

В преамбуле также указывается, предполагается ли минимальное или полное приведение правовых норм в соответствие. Минимальная гармонизация позволяет странам применять более строгие правила. Соответственно, внешнее «усовершенствование» может иметь место в качестве метода сближения, в то время как полная гармонизация исключает его, требуя строгого соблюдения положений директивы и более жесткого приведения в соответствие правовых норм.

После этих действий определяются наиболее приемлемые средства, методы и приемы для достижения цели и необходимого уровня гармонизации. Следует также уточнить, предполагает ли данная директива предварительное сближение в отношении других директив.

3.2.3 Постановления

Постановления обязательны во всех своих частях для тех, кому они адресованы. Предполагается, что постановление адресовано конкретной, ограниченной группе учреждений или организаций, а не правительствам государств-членов (как в случае директив) или ЕС в целом (как в случае регламентов).

На практике институты ЕС используют постановления для саморегулирования, ратификации международных и двусторонних соглашений и прояснения некоторых аспектов реализации регламентов и директив.

Постановление не может быть интегрировано в национальное законодательство. В отличие от регламента, постановление не имеет «эффекта для всех», то есть оно не является обязательным для кого бы то ни было за пределами указанной группы.

Постановление может иметь или не иметь отношения к осуществлению и обеспечению соблюдения директивы. Очевидно, что в случаях, когда постановление применяется для ратификации международного соглашения от имени Европейского союза, никаких действий от государств-членов не требуется. Если оно предполагает уточнение обязательств правительств государств-членов в рамках директивы, оно является значимым и обязательным к исполнению для правительств государств-членов.



Типология правовых актов Сообщества

В Таблице 1 представлен обзор системы правовых актов Сообщества и соответствующих областей регулирования и влияния.

Таблица 2: Типология правовых актов Сообщества

Аспект	Директива	Регламент	Постановление
Вступление в силу	С даты, указанной в директиве, или на 20-й день после ее опубликования в Официальном журнале.	С даты, указанной в регламенте, или на 20-й день после его опубликования в Официальном журнале.	После уведомления лиц, которым оно адресовано.
Срок приведения в соответствие	Указывается в директиве. Так же, как для даты транспонирования, если другая дата (даты) не указана (-ны) в директиве. От 1 месяца до 3 и более лет после вступления в силу. Некоторые директивы могут иметь прямое действие, если государство-член не перенесет их в национальное законодательство.	Н/п - прямое применение и действие. Вступают в силу после уведомления сторон, которым они адресованы.	Н/п - прямое применение и действие. Обязательно для сторон, которым оно адресовано, со дня вступления в силу.
Частота применения	Наиболее часто используемый инструмент права ЕС.	Используются, когда требуется единство политики: фонды, учреждения.	Используются для уточнения административных требований или актуализации технических аспектов регламентов и директив - отчетность, ратификация международных соглашений и протоколов.
Правовые обязательства государств-членов	Принятие законов, регламентов и процедур для осуществления директивы в указанный для транспонирования срок.	Создание институтов и процедур, которые должны отменить любые противоречащие национальные положения	Обязательны для сторон, которым они адресованы; это могут быть как государства-члены, так и не члены Сообщества.



Прецедентное право

Иногда приведение правовых норм в соответствие с решениями Суда Европейских сообществ (СJEU) выделяется как отдельный вид деятельности. Судебная практика СJEU является ценным источником толкования права ЕС, необходимым для надлежащей реализации правового сближения. Однако, когда речь идет о практике применения правовых норм, СJEU не связан своими предыдущими решениями, и если имеется ряд различных решений, касающихся одного предмета, рассматривать следует только последнее из них.

3.3 Действия в рамках правового сближения

В разных источниках используется различная терминология. Для целей данного проекта рассмотрим средства, методы и приемы правового сближения, которые более подробно представлены в последующих разделах.

3.3.1 Средства правового сближения

Дерегулирование

Дерегулирование предполагает отмену национальных норм в связи с тем, что либо в них больше нет необходимости, либо они не согласуются с законодательством ЕС. Дерегулирование широко используется в самом ЕС, например, в таких областях как основные свободы (например, свобода передвижения), а также в отношении сохранности и безопасности грузов.

Дерегулирование происходит в процессе приведения правовых норм третьих стран в соответствие с законодательством ЕС, особенно в целях процесса либерализации. Дерегулирование происходит непосредственно после вступления страны в ЕС, когда все законодательные акты, сближаемые с регламентами ЕС, должны быть отменены в связи с прямым действием регламентов.

Ре-регулирование

Ре-регулирование используется, когда соответствующая область уже отрегулирована в национальном законодательстве, но это регулирование устарело и нуждается в адаптации к новым условиям и к правовым нормам ЕС.

Во многих случаях возможно внесение изменений в действующее национальное законодательство с целью регулирования определенных вопросов иным образом, без предварительного введения нового законодательства.

В качестве примеров областей, где используется процесс ре-регулирования, можно назвать конкурентное право, государственные закупки и законодательную метрологию.

Средства правового сближения:

- Дерегулирование
- Ре-регулирование
- Принятие новых законов
- Участие в международных



Принятие новых законов

Новые законы принимаются в случаях, когда ре-регулирование слишком трудоемко и / или существенно усложняет законодательство. Тем не менее, основная функция этого средства состоит в охвате тех областей, которые в данной стране ранее не регламентировались.

Это особенно актуально в период либерализации рынка в некоторых «сетевых отраслях», таких как железнодорожный транспорт, телекоммуникации и почтовые услуги.

Присоединение к международным соглашениям

Многие многосторонние международные соглашения являются частью *acquis* и, соответственно, включены в процесс правового сближения. Поэтому целесообразно выделять присоединение к соответствующим международным соглашениям в качестве отдельного средства правового сближения, которое определяется собственными правилами.

3.2.2 Методы правового сближения

Переформулирование (переписывание)

Этот метод правового сближения позволяет адаптировать терминологию и стиль, характерные для *acquis* к терминологии и стилю, которые приняты в национальной правовой системе. Однако этот метод также может применяться к недостаточно детализованным положениям законодательства ЕС путем их доработки. Этот метод наиболее распространен.

Методы правового сближения:

- Переформулирование (переписывание)
- Копирование (сближение один к одному)
- Усовершенствование
- Сближение за счет приложений
- Стандартная практика

Копирование (сближение один к одному)

Метод копирования подразумевает, что текст правового акта должен быть взят в качестве копии. Другими словами, этот метод правового сближения сохраняет формулировки соответствующего правового акта *acquis*. Это может быть сделано несколькими способами. Во-первых, с помощью простого копирования, то есть соответствующий текст копируется в национальном законодательстве.

Также может применяться простая ссылка на определенные положения. Такие ссылки могут быть статическими, то есть указывать на положения в том виде, в котором они действуют на момент ссылки, или динамическими, то есть отражающими как текущее состояние положения, так и будущие поправки (в некотором роде «движущаяся цель»).



Усовершенствование

Этот метод используется, когда национальные законодатели хотят пойти дальше, чем этого требует сближение положений законодательства. К правовому акту, который подлежит сближению с правовыми нормами ЕС, могут быть добавлены другие национальные элементы.

Такие национальные дополнения могут включать: расширение объема, неиспользование сокращений, позволяющих минимизировать требования, добавление санкций, механизмов исполнения и такие вопросы, как бремя доказательства, выходящие за пределы необходимого минимума.

Сближение за счет приложений

Метод сближения правовых норм за счет приложений подразумевает, что правовой акт *acquis* непосредственно присоединяется к национальному правовому акту в форме приложения.

Таким образом, национальный документ в рамках правового сближения состоит из двух частей: первая часть представляет собой короткий текст, в котором дается ссылка на соответствующий правовой акт ЕС, а вторая часть - это приложение, включающее сам акт как таковой. Такой метод полезен для стран на последних стадиях правового сближения, при придании юридической силы правовым нормам ЕС, которые не обладают характеристиками прямого действия и применимости в правовых системах государств, не являющихся членами ЕС.

Внедрение правовых норм в национальное законодательство с помощью приложений упрощает их немедленное вступление в силу и возможность применения сразу после включения в форме приложения. Страна может просто отменить соответствующий правовой акт без каких-либо негативных последствий.

Кроме того, такой способ исключает ошибки в процессе сближения и готовит правовую систему страны к вступлению в ЕС.

Тем не менее, этот метод не рекомендуется странам, не имеющим перспектив скорого вступления в ЕС и / или на ранних стадиях правового сближения. Это может вызвать конфликт с национальной правовой системой, поскольку соответствующие нормы могут включать юридические понятия и процедуры, не известные в национальной правовой системе, что, в свою очередь, сделает их неработоспособными или уменьшит эффективность их воздействия.

Стандартная практика

Стандартная практика является привлекательным методом правового сближения, предлагаемым в правовой доктрине. Он основан на поиске лучшей практики правового сближения: несколько мер по правовому сближению, используемых другими



государствами, аккумулируются и объединяются в едином новом правовом акте, который в результате и становится признанной стандартной практикой.

Иначе говоря, в результате этого процесса создается другой правовой акт в соответствии с идентифицированной стандартной практикой, который впоследствии используется в качестве модели, с которой сближается национальное законодательство.

Основной риск использования такого метода заключается в наличии несоответствий в модели, собранной из различных национальных правовых актов.

3.3.3 Приемы правового сближения

Отложенное сближение правовых норм

Такая техника правового сближения предполагает выполнение всей необходимой работы по сближению и указание даты в будущем, когда соответствующий правовой акт положение вступят в силу.

Это особенно полезно для стран, когда конкретные законодательные нормы ЕС должны вступить в силу или оцениваются страной как приемлемые, и когда они вступают в силу после вступления страны в ЕС.

Последовательное (постепенное) сближение правовых норм

Этот прием основан на принципе постепенности, то есть законодательство сближается последовательно, а не одновременно в большом объеме.

Тем самым обеспечивается плавная адаптация правовой системы и социально-экономической среды страны к новым правилам.

Эта техника правового сближения применяется до того, как различные части национального законодательства, сближенные с законодательством ЕС, постепенно вступают в силу в течение определенного периода времени.

Структурированное сближение правовых норм

Техника структурированного правового сближения применяется к некоторым сложным областям права, особенно когда требуется большой опыт в этом вопросе, как в случае природоохранных норм ЕС.

В таких случаях национальные законодатели не могут учесть все соответствующие юридические детали, вытекающие из *acquis*, и способны разработать только рамочное

Приемы правового сближения:

- Отложенное сближение
- Последовательное (постепенное) сближение
- Структурированное сближение
- Отраслевое сближение



законодательство, устанавливающие основные принципы регулирования. Такое рамочное законодательство включает положения о правоприменении (или пункты, касающиеся авторизации), уполномочивающие министерства или местные органы власти принять детализованные правила, обычно имеющие форму подзаконных актов.

Такие положения используются для быстрого принятия поправок без возвращения соответствующего акта в парламент. Эта практика приводит к принятию разноплановых законодательных актов и может усложнить нормативно-правовую базу.

В целях ее поддержания в надлежащей форме должна быть обеспечена эффективная взаимосвязь между правовыми актами внутри рамочного законодательства, в противном случае может быть нанесен ущерб правовой определенности.

Отраслевое сближение правовых норм

Следует отметить, что планируемая мера по сближению правовых норм не всегда вписывается только в одну область права. На практике могут иметь место различные решения в отношении подхода к этому процессу.

Одно из решений заключается в интеграции положений, например, директив в один тип, независимо от их принадлежности к разным отраслям права.

Другое решение состоит в определении положений, принадлежащих к разным отраслям права, и их включении в отдельные части национального регулирования.



4 Методология сближения правовых норм

4.1 Цель

В настоящем отчете представлена разработанная в рамках проекта методология анализа пробелов при сопоставлении национального законодательства и основополагающих принципов законодательства ЕС. С точки зрения правовой гармонизации анализ пробелов является основным инструментом, позволяющим выявить различия между *acquis* и национальным законодательством.

Эта методика может быть использована в дальнейшем национальными органами власти при решении задач в области юридической оценки и анализа пробелов в целях:

- правового сближения с законодательством ЕС;
- гармонизации правовых норм в результате присоединения к международным конвенциям и региональным соглашениям.

Существенных различий между правовыми методами реализации обеих указанных задач нет. В соответствии с двунаправленным подходом, ориентированным на страны Восточного партнерства и страны Центральной Азии в Главе 5 «Методологии» представлены способы, направленные на присоединение к международным конвенциям и региональным соглашениям и их дальнейшее выполнение.

Эксперты из разных стран могут использовать методы и приемы, которые представляются наиболее пригодными для решения стоящих перед ними конкретных задач.

4.2 Основные этапы

Деятельность по сближению правовых норм можно разделить на следующие этапы:

- 1) идентификация применимых национальных законов, включая подзаконные акты. При наличии соответствующего законодательства оно проверяется на предмет несоответствия отдельных положений, которые должны быть приведены в соответствие с правовыми нормами ЕС. Этот шаг предполагает последовательное сопоставление текстов национальных правовых норм и положений *acquis*;
- 2) выбор соответствующих средств, методов и способов в соответствии с их значимостью. Если требуется более одного средства, метода или способа, необходимо применить их комбинацию;
- 3) приведение в соответствие самих положений;
- 4) проверка правовых мер на предмет непоследовательности. Этот шаг особенно эффективен, когда в качестве средства правового сближения выбрано ре-регулирование;
- 5) обеспечение совместимости *acquis* с проектом национального закона;



б) оценка степени соответствия проекта закона соответствующим положениям *acquis*.

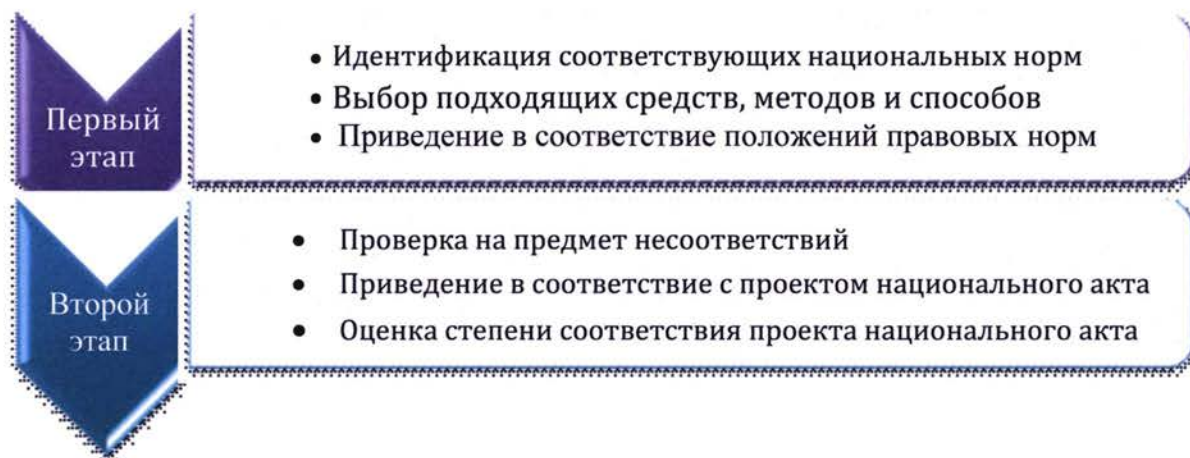
В ходе этого процесса необходимо проанализировать первичное и вторичное право ЕС. Для большей ясности целесообразно проследить путь сближения государствами-членами ЕС соответствующих процедур. И, наконец, деятельность по сближению правовых норм всегда должна опираться на общие правовые принципы ЕС.

Основная проблема при определении существующих национальных законов связана с тем, что зачастую соответствующий вопрос регулируется несколькими законодательными актами. В таком случае рекомендуется выполнить их кодификацию с использованием отраслевой техники сближения правовых норм, чтобы упростить процесс сближения в момент приведения правовых норм в соответствие и при принятии поправок в будущем.

В том случае, если кодификация невозможна или избыточно сложна, могут быть применены другие средства сближения, такие как дерегулирование (с оставлением в силе только одного национального акта, регулирующего данный вопрос, и отменой всех остальных) или принятие нового законодательного акта.

Шесть описанных выше шагов можно условно разделить на два основных этапа (Иллюстрация 5).

Иллюстрация 5: Основные этапы деятельности по сближению правовых норм

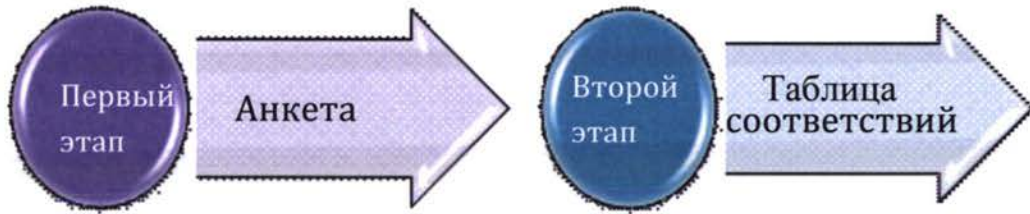


4.3 Инструменты

Для каждого из двух этапов имеется необходимый инструмент, используемый в целях сближения правовых норм (Иллюстрация 6).



Иллюстрация 6: Инструменты, применяемые на этапах правового сближения



Анкета

Первый этап настоящей методологии включает три следующих задачи:

- 1) идентификация применимых национальных законов, включая подзаконные акты. При наличии соответствующего законодательства оно проверяется на предмет несоответствия отдельных положений, которые должны быть приведены в соответствие с правовыми нормами ЕС. Этот шаг предполагает последовательное сопоставление текстов национальных правовых норм и положений *acquis*;
- 2) выбор соответствующих средств, методов и техник в соответствии с их значимостью. Если требуется более одного средства, метода или способа, необходимо применить их комбинацию;
- 3) приведение в соответствие самих положений. Это предполагает разработку проектов законов или регламентов.

Идентификация применимых национальных законодательных актов

Первый шаг в направлении идентификации применимых национальных правовых норм осуществляется с помощью анкетирования. Цель анкеты состоит в выявлении положений действующего национального законодательства, которые регулируют сферу применения соответствующей директивы или регламента ЕС.

Простой ответ на вопрос («да» или «нет») показывает, существует ли соответствующая норма в национальном законодательстве или нет. В дополнение к этому ответу, в анкете предусмотрен ответ на вопрос о наличии расхождений с существующим положением национального законодательства.

Оценка результатов позволяет выявить правовые и институциональные различия между действующим законодательством ЕС и положениями национального права, а также определить пробелы в существующем законодательстве, требующие устранения.



Анкета разработана в виде таблицы, что делает ее простой в использовании:

1. Название правового акта ЕС, предмет и цель регулирования			
2. Название национального правового акта, предмет и цель регулирования			
3. Наличие положений законодательства ЕС (вторичных источников права) в национальном законодательстве			
Основные положения законодательства ЕС	Да	Нет	Примечания (противоречия)
а)	б)	в)	г)

Анкета базируется на тексте *acquis*. Структура анкеты составляется на основании рассматриваемой директивы или регламента ЕС.

В строке 1 необходимо указать полное наименование нормативного акта, название института ЕС, принявшего его, номер документа, номер выпуска Официального журнала (ОЖ) Европейского союза, в котором он был опубликован, и краткое изложение вопросов, которые регулируются данным актом.

В строке 2 указывается полное наименование национального правового акта, независимо от того, идет ли речь о законе, регламенте, постановлении, решении или других подзаконных актах, которые должны быть приведены в соответствие, и краткое изложение сферы регулирования.

В строке 3 отмечается наличие положений законодательства ЕС (вторичного источника права) в национальном законодательстве. Варианты ответов представлены в трех колонках.

Колонка а) содержит положения/статьи директивы / регламента ЕС, которая подлежит оценке.

В колонках б) и в) дается ответ на вопрос, имеется ли в национальном законодательстве аналог положений, представленным в колонке а) или нет.

В дополнение к ответу в колонке г) предлагается указать, существуют ли противоречия между положениями законодательства ЕС и существующей статьей национального законодательства. Такие конфликты необходимо выявить в акте того же или более высокого уровня, чем тот, что указан в строке 2 таблицы.

Оценка результатов позволяет выявить пробелы, требующие доработки соответствующего законодательного акта.

Анкета, как правило, является подходящим инструментом в тех случаях, когда процесс сближения правовых норм только начинается.



Таблицы соответствия

После того, как политические решения уже приняты на основе анкеты и подготовлен проект законодательного акта, в качестве следующего инструмента реализации правового сближения будет служить таблица соответствия.

Второй этап в рамках рассматриваемой двухэтапной методологии, включает следующие задачи:

- 1) проверка правовых мер на предмет непоследовательности. Этот шаг особенно эффективен, когда в качестве средства правового сближения выбрано регулирование;
- 2) обеспечение совместимости *acquis* с проектом национального закона;
- 3) оценка степени соответствия проекта закона с соответствующими положениями *acquis*.

В качестве основного инструмента для выявления несоответствий в правовых актах необходимо составить таблицы соответствия.

Таблицы соответствия правовых положений заполняются с использованием двух различных, но взаимодополняющих подходов:

- сравнительное отражение сходства между законодательными актами ЕС и национальными законопроектами и
- сравнительное отражение сходства между национальными законопроектами и законодательством ЕС.

Таким образом, очевидная разница состоит в том, какой правовой акт указан в первой строке и тексты каких положений цитируется в колонке 1 при заполнении таблицы соответствия.

Как правило, каждый законодательный акт расписывается в отдельной таблице, причем число колонок в ней может различаться. Тем не менее, таблица должна состоять, как минимум, из трех колонок, содержащих:

- во-первых, положения законодательного акта ЕС, с которым производится сопоставление;
- во-вторых, положения национального правового акта, которые содержат или должны содержать сближаемые нормы;
- в-третьих, комментарии в форме оценки соответствия.

Тем не менее, эта структура может быть дополнена еще двумя колонками: одной с указанием причин достигнутого уровня совместимости и другой с указанием даты, предусмотренной для достижения полной совместимости. Предусмотрены три возможности: можно констатировать, что правовой акт приведен в полное соответствие, частичное соответствие или, наоборот, противоречит соответствующему



положению *acquis*. Причины значительных отклонений должны подкрепляться ссылкой на определенный анализ или исследование, а не носить общий характер.

В отношении тех граф, где указываются правовые нормы, можно использовать два подхода: указать национальные положения в первом столбце, а положения ЕС во втором, или в обратном порядке. Выбор зависит в первую очередь от количества рассматриваемых правовых актов соответствующей страны и ЕС. Например, если один законопроект приводится в соответствие с несколькими законодательными актами ЕС, национальный законопроект приводится в первой колонке.

Тем не менее, в интересах прозрачности и облегчения мониторинга процесса правового сближения, приоритетным является вариант с указанием законодательных актов ЕС в первой колонке.

Если это уместно, в таблице соответствия следует отметить, когда конкретная статья законодательства ЕС относится также к другой области правового сближения. Аналогично, если объект правовой меры относится к нескольким отраслям права, это также следует отметить.

Проверка несоответствий и приведение в соответствие *acquis* и национального законопроекта

1. Название правового акта ЕС, предмет и цели его регуляторного воздействия		
2. Название законопроекта, предмет и цели его регуляторного воздействия		
3. Совместимость с законодательством ЕС (вторичным источником права)		
Положения и требования законодательства ЕС (статья, параграф, пункт)	Положения законопроекта (название, раздел, статья, параграф, пункт и т.д.)	Соответствие законопроекта положениям законодательства ЕС (соответствует, частично соответствует, не соответствует) и / или выводы
а)	б)	в)

В строке 1 необходимо указать полное название правового акта, название институтов ЕС, принявших его, номер документа, номер выпуска Официального журнала (OJ) Европейского союза, в котором он был опубликован, и краткое изложение вопросов, которые регулируются данным актом.

В строке 2 указывается полное наименование проекта правового акта, независимо от того, идет ли речь о законе, регламенте, постановлении, решении или других подзаконных актах, которые должны быть приведены в соответствие, и краткое изложение сферы регулирования.



В строке 3 в трех колонках отражается совместимость с законодательством ЕС.

В колонке а) указывается положение нормативного акта ЕС, с которым приводится в соответствие, сближается или согласуется проект нормативного акта. Эти положения согласуются друг с другом и не смешиваются с подзаконными актами в соответствии со стандартной практикой ЕС.

Колонка б) содержит положения законопроекта. Эти положения должны быть сближены, т.е. приведены в соответствие с соответствующими европейскими нормативными актами.

Комментарии в третьем (последнем) столбце могут содержать оценку сближения. В этом случае третий столбец обычно озаглавляется как «уровень соответствия», а возможные опции звучат так: полностью соответствует, частично соответствует, не соответствует.

Оценка степени соответствия законопроекта соответствующим положениям *acquis*

1. Название законопроекта, предмет и цели его регуляторного воздействия		
2. Название правового акта ЕС, предмет и цели его регуляторного воздействия		
3. Совместимость с законодательством ЕС (вторичным источником права)		
Положения законопроекта (название, раздел, статья, параграф, пункт и т.д.)	Положения и требования законодательства ЕС (статья, параграф, пункт)	Соответствие законопроекта положениям законодательства ЕС (соответствует, частично соответствует, не соответствует) и / или выводы
а)	б)	в)

В интересах прозрачности и облегчения мониторинга процесса правового сближения, особенно с учетом того факта, что правовые положения могут находиться на разных уровнях сближения в зависимости от целей приведения в соответствие, приоритет следует отдать таблице соответствия положений законодательства ЕС и положений законопроекта.



5 Правовая гармонизация

5.1 Общие правила

Различия в подходе, используемом при сближении правовых норм с законодательством Сообщества и при правовой гармонизации, которая имеет место в случае присоединения к международным конвенциям и региональным соглашениям, не являются принципиальными.

Анкета и таблица соответствия представлены в этой части Методологии для большей наглядности и обеспечения ясного понимания применения настоящей методологии.

Процесс правовой гармонизации включает два основных этапа, отражающих статус подписания и ратификации международной конвенции или соглашения.

Этот процесс ориентирован на практическую реализацию на национальном уровне требований международных правовых инструментов.

5.2 Основные этапы

После принятия политического решения и подписания международной конвенции / соглашения страна должна предпринять следующие шаги:

Лучшая практика показывает, что целесообразно пройти указанные ниже этапы до ратификации. Это дает возможность парламенту проголосовать и принять полный пакет законодательных актов с ратификацией, необходимой для реализации международной конвенции / договора.

Речь идет о следующих основных этапах:

- 1) определение влияния международного правового инструмента на соответствующее национальное законодательство. При наличии соответствующих правовых норм таковые проверяются с целью выявления несоответствующих положений или противоречий, которые должны быть согласованы;
- 2) реализация самих положений:
 - разработка проекта закона (или подзаконного акта);
 - проверка на предмет несоответствий в правовом акте;
 - обеспечение совместимости международно-правового документа с проектом национального правового акта;
 - оценка степени соответствия проекта закона с соответствующими положениями международно-правового документа.

5.3 Инструменты

Каждый из двух этапов предполагает использование соответствующего инструмента, который будет использоваться в целях правовой гармонизации: анкеты и таблицы соответствия.



Анкета

Структура анкеты выглядит следующим образом:

1.			
а) Название международной конвенции/соглашения, предмет и цели регулирования			
б) подписано (кем):			
в) ратифицировано (кем):			
2. Название национального правового акта, предмет и цели регулирования			
3. Наличие соответствующих положений международной конвенции / соглашения в национальном правовом акте			
Основные положения международной конвенции / соглашения	Да	Нет	Примечания (противоречия)
а)	б)	в)	г)

Основой для заполнения анкеты служит текст международной конвенции / соглашения.

В строке 1 указывается полное название международного акта, название международных организаций, принявших его, краткое описание предмета и объема регулирования. В этой графе указывается также статус подписания и ратификации документа. Эта информация будет полезна на следующем этапе, при проведении оценки регуляторного воздействия на международном уровне.

В строке 2 приводится полное название национального правового акта, независимо от того, идет ли речь о законе, регламенте, постановлении, решении или другом подзаконном акте, который подлежит сближению, с кратким изложением предмета и области регулирования.

Строка 3, указывающая на наличие аналогов положений международной конвенции / соглашения в национальном законодательстве, делится на три столбца.

Столбец а) содержит рассматриваемую статью международной конвенции / соглашения.

Столбцы б) и в) содержат ответ на вопрос, имеет ли указанное в столбце а) положение аналог в национальном законодательстве или нет.

В дополнение к этому ответу, в столбце г) даются пояснения с точки зрения наличия противоречий между рассматриваемой статьей и национальным законодательством. Такие конфликты необходимо выявить в акте того же или более высокого уровня, чем тот, что указан в строке 2 таблицы.



Анкета построена в виде контрольного перечня, на вопросы которого следует отвечать только «да» или «нет». Однако в столбце г) требуется развернутый анализ национального права.

Оценка результатов позволяет выявить:

- правовые и институциональные различия между международной конвенцией / соглашением и национальным законодательством;
- пробелы в действующем национальном законодательстве, которые необходимо устранить.

Таблица соответствия

Второй важный инструмент представляет собой таблицу соответствия, которая используется после подготовки национального правового акта и служит для гармонизации законодательства.

В отличие от процедур, используемых при сближении правовых норм, когда составляются две разных, но взаимодополняющих таблицы, для правовой гармонизации составляется только одна таблица, направленная на прояснение различий между национальным законопроектом и международно-правовым документом.

В результате можно оценить уровень реализации международной конвенции / соглашения.

1. Название международной конвенции / соглашения, предмет и цели регуляторного воздействия		
2. Название законопроекта, предмет и цели его регуляторного воздействия		
3. Соответствие международной конвенции / соглашению:		
Положения и требования международной конвенции/соглашения (статья, параграф, пункт)	Положения законопроекта (название, раздел, статья, параграф, пункт и т.д.)	Соответствие между национальным законопроектом и положениями международной конвенции / соглашения (соответствует, частично соответствует, не соответствует) и / или выводы
а)	б)	в)
4. Подзаконные акты, которые требуют разработки и / или внесения поправок:		



В строке 1 указывается полное название международного акта, название международных организаций, принявших его, краткое описание предмета и объема регулирования.

В строке 2 приводится полное название национального законопроекта, независимо от того, идет ли речь о законе, регламенте, постановлении, решении или другом подзаконном акте, который подлежит сближению, с кратким изложением предмета и области регулирования.

Строка 3, разделенная на три столбца, отражает соответствие международной конвенции / соглашению:

В столбце а) приводится положение международной конвенции / соглашения, с которым приводится в соответствие / гармонизируется законопроект.

Столбец б) содержит положения законопроекта. Эти положения должны обеспечить реализацию соответствующих положений международной конвенции / соглашения.

Комментарии в третьем столбце могут содержать оценку гармонизации. В этом случае заголовок третьего столбца может звучать как «уровень соответствия», с вариантами ответа – соответствует, частично соответствует, не соответствует.

Оценка степени гармонизации законопроекта с соответствующими положениями международной конвенции / соглашения основывается на результатах, указанных в столбце в).

Очень часто, когда целью деятельности является реализация международно-правового документа, возникает необходимость в разработке одного основного закона и издании ряда подзаконных актов. В строке 4 приводится перечень подзаконных актов, требующих подготовки и / или внесения поправок.



6 Заключение

В дополнение к описанию Методологии правовой гармонизации / сближения правовых норм в качестве ее неотъемлемой составной части в данной главе приводятся заключительные выводы.

6.1 Определения

Очевидно, что определения, используемые в правовых документах, чрезвычайно важны. Унификация определений имеет решающее значение в процессе гармонизации законодательства, когда усилия нескольких стран направлены на сближение правил и процедур и создание общего рынка для секторов экономики.

Определения в *acquis communautaire*, как правило, размещаются в статье 2 правового акта. Как правило, они должны быть перенесены слово в слово в национальное законодательство.

Это оказывает благоприятное воздействие на формирование международной политики. Международные организации и форумы создают свои юридические определения на основе консенсуса экспертов, юристов и политиков. Иногда требуется несколько лет для достижения согласия в отношении определений.

6.2 Мониторинг прогресса

Как было упомянуто выше, *acquis communautaire*, а также международные конвенции и соглашения не являются фиксированными и неизменными, а находятся в процессе постоянного развития. Именно поэтому национальное законодательство должно адекватно реагировать и отслеживать процесс развития международно-правовых документов.

Страны могут создавать свои собственные уникальные системы для оценки уровня реализации. В настоящем исследовании в качестве возможного инструмента рекомендуется применять таблицы соответствия.

В контексте ТРАСЕКА для стран-участниц было бы целесообразно предоставлять полную информацию не только в отношении статуса ратификации или подписания международно-правового документа, но и по статусу его реализации.

На уровне стран ТРАСЕКА общая система мониторинга должна позволить странам обеспечивать прогресс мониторинга по отношению друг к другу и получать от других стран-участниц коридора:

- регулярные обновления (один или два раза / год) по вопросу о статусе транспонирования и реализации правовых норм, в том числе календарные планы гармонизации по каждому международному правовому акту, которые будут необходимы для реализации стратегий ТРАСЕКА;
- обновления, касающиеся изменений в требованиях ЕС, законодательстве или политических курсах, которые могут повлиять на планы транспонирования и реализации правовых норм.



Эта информация могла бы также содействовать МПК ТРАСЕКА в определении способов оказания поддержки странам на пути правового сближения в целях развития коридора.

И, наконец, всесторонний мониторинг прогресса будет способствовать правильному транспонированию и реализации правовых норм. Тем самым будет снижен риск осуществления подхода, отличного от других стран, в результате чего цель гармонизации законодательства в транспортном секторе в рамках коридора не будет достигнута.

6.3 Правоприменение и обеспечение соблюдения законодательства

Последними этапами процесса гармонизации, как уже упоминалось во вводной части настоящего документа, являются правоприменение и обеспечение соблюдения международных правовых норм после ратификации и транспонирования в национальное законодательство.

6.3.1 Обеспечение соблюдения существующего законодательства

В Белой книге «Европейская транспортная политика до 2010 года: Время решать» Европейская комиссия указала на необходимость ужесточения проверок и санкций (особенно в отношении социального законодательства) в дорожно-транспортной сфере, и, в частности, увеличения количества проверок, поощрения систематического обмена информацией между государствами-членами, координации инспекционной деятельности и содействия профессиональной подготовке сотрудников правоохранительных органов. В недавнем докладе Европейской комиссии [COM (2014) 222] вновь содержится призыв к государствам-членам активизировать свои усилия с точки зрения более эффективного и последовательного обеспечения соблюдения действующего законодательства.

Регламенты ЕС (например, касающиеся времени вождения и отдыха) не применяются согласованно и единообразно по всей Европе. Вместо этого в отдельных странах имеется своя специфика или даже субнациональные области правоприменения, что выражается в отсутствии согласованных правовых интерпретаций, практики контроля и санкционной политики. Национальные органы исполнительной власти и их европейские ассоциации на протяжении нескольких лет сотрудничают с Международным союзом автомобильного транспорта (MCAT) и его членами посредством диалога, обмена информацией, совместных мероприятий и проектов, направленных на более эффективное правоприменение и совершенствование нормативных требований. В 2010 году MCAT и правоохранительные органы прилагали усилия в направлении расширения и укрепления этого сотрудничества в процессе переговоров, что привело к подписанию в марте 2011 года Декларации о намерениях с двумя европейскими правоохранительными организациями – Европейским дорожным контролем (Euro Contrôle Route, ECR) и Европейской сетью служб дорожной полиции (TISPOL). Этот документ сопровождается программой деятельности, предусматривающей следующие конкретные шаги и совместные инициативы:



- создание общей имплементационной среды ЕС в дополнение к общей нормативно-правовой базе в области автомобильного транспорта в ЕС, что должно способствовать улучшению функционирования нормативной базы, снижению затрат и повышению честной конкуренции и безопасности дорожного движения;
- улучшение стандартов соблюдения нормативных требований, повышение безопасности дорожного движения, разработка новых современных методов обеспечения соблюдения законов, а также улучшение условий труда для операторов, водителей и сотрудников правоохранительных органов;
- поощрение создания прогрессивной и кооперативной правоохранительной культуры по всей Европе в целях повышения эффективности управления и соответствия нормативным требованиям отрасли с использованием альтернативных методов обеспечения соблюдения правовых норм и профилактических мероприятий.

Наряду с Европейским дорожным контролем (ECR) и Европейской сетью служб дорожной полиции (TISPOL), Конфедерация организаций по обеспечению требований безопасности на автомобильном транспорте (CORTE) является третьей организацией, в рамках которой сотрудничают правоохранительные органы (сотрудничество не ограничено членством в ЕС). CORTE особенно активно осуществляла проекты в области цифровой тахографии.

Эффективное обеспечение соблюдения законности требует значительных ресурсов с точки зрения оснащенности, персонала и обучения и предусматривает отказ от трудоемких методов принуждения к соблюдению норм, основанных на ручных проверках. В прошлом основным методом обеспечения законности было назначение сотрудников правоохранительных органов, отслеживающих правонарушения. Тем не менее, в стремлении к повышению эффективности соблюдения правопорядка многие страны разрабатывают дополнительные методы, направленные на оптимизацию и целевое использование ресурсов. «Умные правоохранительные методы» включают следующие инициативы:

- электронные датчики, фиксирующие правонарушения, такие как взвешивание в движении (WIM-системы) и цифровые тахографы;
- использование информационных технологий для сбора и использования информации о паттернах поведения в целях фокусировки ресурсов правоохранительных органов на водителей и операторов группы высокого риска;
- использование систем аккредитации и рейтингов безопасности, поощряющих применение систем управления безопасностью.

Новые законодательные предложения Европейской комиссии призваны способствовать расширению применения технологий для обеспечения соблюдения норм, в частности, правил применения цифровых тахографов и борьбы с перегрузкой



транспортных средств. Перегруженные транспортные средства наносят ущерб дорожному покрытию и снижают безопасность дорожного движения.

В целях создания всеобъемлющей эффективной системы управления в сфере обеспечения соблюдения правовых норм все органы власти и учреждения, связанные с автомобильными перевозками, должны тесно сотрудничать не только на дороге и в помещениях автотранспортных компаний, но и на центральном уровне. Цель должна заключаться в повышении эффективности существующих ресурсов и программ, и, следовательно, минимизации дублирования политических решений и правовых несоответствий. Первостепенными задачами всех заинтересованных учреждений должны стать обеспечение безопасности на дорогах и создание благоприятных рыночных условий. Координация призвана способствовать единообразному применению закона.

Межведомственное сотрудничество предусматривает горизонтальный подход, при котором все провайдеры услуг на оперативном уровне, а также центральные министерства / органы, ответственные за эти услуги, обеспечивают надлежащее сотрудничество и координацию. Это предполагает как ежедневные оперативные контакты на дороге и в помещениях автотранспортных компаний (на официальном и неофициальном уровне), так и необходимость координации обсуждения среднесрочных и долгосрочных стратегий. Сотрудничество должно способствовать достижению оптимальных решений в практических вопросах, таких, как приведение в соответствие политики и практики в соответствующих случаях, развитие новой инфраструктуры и ее финансирование, возможность совместного использования зданий или ИТ-услуг, а также разработка общей системы подготовки действующих и новых кадров. Для решения этих стратегических вопросов должна быть создана межведомственная рабочая группа, которая сможет обсуждать их на более высоком уровне.

6.3.2 Необходимый контроль и меры ответственности

Система гармонизации / сближения правовых норм обеспечивает соблюдение закона путем предоставления необходимых элементов контроля и мер ответственности, гарантирующих соблюдение закона точно и в полной мере.

Транспортный сектор, как правило, имеет международную ориентацию и регулируется правовыми документами, зачастую применимыми для перевозчиков или работников транспорта других стран.

Таким образом, правительства должны осознавать, что некоторые нормы требуют назначения или создания специальных институтов или органов, ответственных за их осуществление и обеспечение соблюдения.

Некоторые нормы предусматривают определение системы наказаний за правонарушения в национальном законодательстве стран, а именно в гражданском или уголовном кодексе. Если соответствующие положения отсутствуют, необходимо



предусмотреть эффективные общественные санкции, обеспечивающие соблюдение международно-правового документа.

Национальное законодательство должно предусматривать необходимые административные и процедурные меры для осуществления и обеспечения соблюдения правовых норм.

Приведенный в Таблице 3 базовый контрольный перечень может быть использован в качестве дополнительного инструмента для осуществления и обеспечения соблюдения национального законодательства.



Таблица 3: Базовый контрольный перечень для осуществления и обеспечения соблюдения национальных правовых норм

№	Задачи	Меры	Комментарии
1	Определение национального компетентного органа или органов для осуществления правовых норм.		
2	Определение, если это необходимо, требуемых правовых актов (например, для утверждения системы наказаний или назначения компетентных органов).		
3	Разработка графика мероприятий (если необходимо).		
4	Подготовка административных инструкции и процедур для соответствующих органов.		
5	Консультации с другими заинтересованными государственными ведомствами и группами, которых касается соответствующий правовой документ (например, с импортерами и экспортерами; крупными транспортными компаниями и организациями).		
6	Определение и обеспечение необходимого персонала и ресурсов.		
7	Обучение персонала.		
8	Информирование заинтересованных отраслей промышленности, компаний, других организаций и общественности о необходимых мерах.		
9	Обеспечение заинтересованных кругов соответствующими документами, формулярами и сертификатами.		
10	Система мониторинга реализации и информирования для других соответствующих органов по мере необходимости.		

Этот инструмент может быть использован странами в процессе гармонизации для планирования будущих шагов по имплементации международно-правовых документов после присоединения к ним и ратификации. Он позволяет оценить уровень имплементации в странах, где международные нормы были ратифицированы, но все еще имеются несоответствия в национальном законодательстве.

Опубликовано в Октябре 2014 года

Данная публикация была осуществлена при содействии Европейского Союза.
За содержание данной публикации несет ответственность TRT Trasporti e Territorio
совместно с партнерами по Консорциуму -
Panteia Group, Dornier Consulting GmbH и Луцким университетом,
и оно ни в коей мере не отражает точку зрения Европейского Союза

