

# ЕДИНАЯ ТРАНСПОРТНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: КАК ПРИМЕР ДЛЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

*Е.В. Пак, Т.Н. Полянова*

---

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России. Россия, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

---

*В статье проведён комплексный организационно-экономический и институциональный анализ эволюции европейской единой транспортной политики (ЕТП). Опыт, практика и подходы Европейского Союза (ЕС) по созданию коммуни-тарной транспортной политики могут быть определены как определённые пространственно-функциональные ориентиры для весьма значимого эпохального интеграционного проекта в постсоветском регионе – Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС). При разработке собственной ЕТП ЕАЭС имеет возможность учесть схожие проблемы и трудности, с которыми в своё время столкнулся ЕС, а также пути их решения. Однако, у ЕАЭС имеется уникальный шанс не повторять европейских интеграционных ошибок, что, будет способствовать созданию современной транспортно-логистической инфраструктуры региона с меньшими издержками.*

*Так, исследование выявило три слабых звена в концепции европейской ЕТП. Первое – искусственное затягивание процесса создания полноценной конкурентной среды на едином рынке транспортных услуг, вызванное нежеланием стран-участниц лишиться национального экономического и политического контроля над ним. Второе – перерождение некогда технических агентств, ответственных за претворение принципов ЕТП в жизнь на каждом из видов транспорта, в самостоятельных акторов как на внутриевропейском уровне, так и на международном. Третье – недостаточное использование механизмов частно-государственного парт-нерства (ЧГП) при финансировании прорывных инфраструктурных проектов ЕС.*

*В целом, авторы указывают на высокий потенциал транспортно-логи-стического сотрудничества внутри ЕАЭС, подчёркивая экономическую целесооб-разность создания единых принципов организации и регулирования отрасли, но при этом делают акцент на трудностях переговорного процесса и, как следствие, появление ощутимых результатов лишь в долгосрочной перспективе.*

---

**Ключевые слова:** единая транспортная политика, Европейский Союз, Евразийский Экономический Союз, транспортно-логистическая интеграция, постсоветское пространство.

**В** своих воспоминаниях Юрген Эрдменгер, бывший член Комиссариата по Транспорту Еврокомиссии, так охарактеризовал роль и место единой транспортной политики (ЕТП) в европейской истории: «Время упущенных возможностей и отсутствие полноценной ЕТП остаются самыми печальными главами в истории европейской интеграции» [12].

Начиная с середины 1950-х гг., наблюдалось заметное расхождение во взглядах между политиками, отвечающими за генеральную линию интеграции, и экспертами, непосредственно ответственными за выработку транспортной политики Евросоюза. Становилось очевидным, что без продуманной ЕТП невозможно будет добиться главной интеграционной цели – создания полноценного единого рынка товаров и услуг. В послевоенное время объёмы транспортных операций между европейскими странами были значительно ниже соответствующих показателей по внутренним перевозкам для каждой из стран в отдельности. Такое положение дел в связке с разрушенной транспортной инфраструктурой Европы сделало вопрос разработки ЕТП центральным на повестке дня руководства Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС).

Несмотря на объективные интеграционные трудности на пути к ЕТП, к рубежу 2000-х ЕС подошёл с развитой транспортной инфраструктурой, единым техническим регламентом и тарифной сеткой, а также развитой конкуренцией на всех видах транспорта. Более того, выстроенная система наднационального регулирования транспортной отрасли представляет уникальный багаж опыта для других региональных объединений, стоящих перед схожими задачами и вызовами, таким как Евразийский Экономический Союз (ЕАЭС).

Ещё задолго до официального оформления ЕАЭС, идея евразийской интеграции была излишне политизирована. Не явилась исключением и транспортно-логистическая область сотрудничества, которая безусловно соответствует основному тезису интеграции, выдвинутому президентом Назарбаевым, – сперва экономика, затем политика. Поэтому именно передовой опыт ЕС по созданию ЕТП может и должен, хотя и с учетом региональной специфики, служить дорожной картой для первого полноценного наднационального органа на постсоветском пространстве – Евразийской Экономической Комиссии (ЕЭК).

Так, видится необходимым провести критический обзор эволюции ЕТП в рамках европейского интеграционного проекта с детальным анализом ключевых положений унификации вопросов организации, управления и регулирования перевозок всеми видами транспорта. Однако, ввиду объективных ограничений, вызванных временными рамками исследования, данная работа ставит своей целью наметить практические точки соприкосновения прогрессивных европейских подходов к разработке ЕТП в рам-

ках ЕАЭС. Применяемые же элементы компаративного и системного анализов позволят как можно точнее выработать дальнейший исследовательский вектор, который будет продолжен в последующих работах авторов по данной теме.

В целом, европейский опыт создания единого регулирования транспортной отрасли можно охарактеризовать не столько национально-территориальным, сколько пространственно-функциональным, что, бесспорно, позволяет говорить об адаптации норм, правил и процедур принятия решений европейской ЕТП за пределами ЕС [4].

### **Современный транспортно-логистический комплекс ЕС**

Благодаря действенным механизмам ЕТП, на сегодняшний день ЕС обладает одним из самых развитых в мире региональных транспортно-логистических комплексов. Ввиду малых расстояний перевозок и высокой плотности дорог, автотранспорт прочно удерживает 1-ое место по грузообороту. По данным Еврокомиссии за 2012 г., по грузообороту автотранспорта, включая каботажные операции, лидируют ФРГ (307,0 млрд т/км), Польша (222,3 млрд т/км) и Испания (199,3 млрд т/км). По числу зарегистрированных грузовых и специализированных транспортных средств в первую тройку входят Франция (5,4 млн шт.), Испания (5,1 млн шт.) и Италия (4,1 млн шт.) [8].

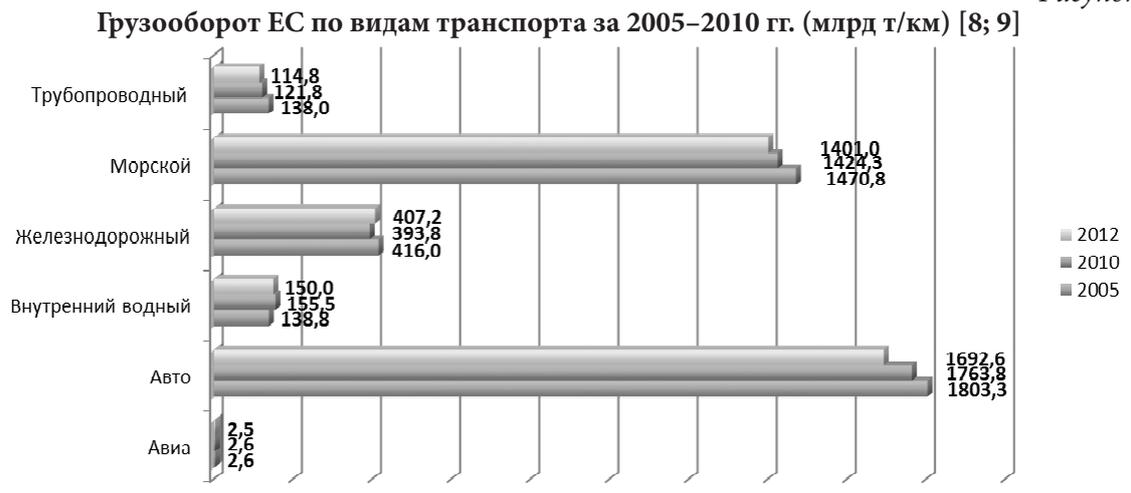
Весомая доля морской перевалки грузов осуществляется через портовые системы Роттердама (395,5 млн т), Антверпена (164,5 млн т) и Гамбурга (113,5 млн т). При этом в 2012 г. перевалка контейнеров в Роттердаме составила 10,9 млн двадцатифутового эквивалента (TEU), 8,8 млн TEU в Гамбурге и 8,1 млн TEU в Антверпене. Передовые позиции по грузообороту на внутреннем водном транспорте удерживают ФРГ (58,5 млрд т/км), Нидерланды (47,5 млрд т/км) и Румыния (12,5 млрд т/км). Так, на эти три страны приходится около 79% всего грузооборота ЕС внутренним водным транспортом [8].

Ведущими игроками на рынке ж/д перевозок ЕС являются ФРГ (110,1 млрд т/км), Польша (48,9 млрд т/км) и Франция (32,6 млрд т/км). По числу грузового парка вагонов лидируют ФРГ (104,4 тыс. шт.), Румыния (72,6 тыс. шт.) и Польша (62,2 тыс. шт.) [8].

Наибольший объём грузооборота трубопроводной системы ЕС приходится на Польшу (19,4%), ФРГ (14,1%) и Францию (13,2%). Следует отметить, что с объединением Германии в 1990 г. немецкая трубопроводная система ощутило приросла мощностями бывшей ГДР, прочно интегрированными в разветвленную топливно-энергетическую сеть Восточной Европы [8].

Рынок авиаперевозок в ЕС в основном представлен пассажирскими перевозками. Так, по состоянию на 2013 г. по числу гражданских авиа судов на крыле тройка лидеров выглядит следующим образом: Великобритания (819 шт.), ФРГ

Рисунок 1.



(623 шт.) и Франция (423 шт.). Однако по числу карго судов первое место занимает ФРГ (66 шт.), далее идут Великобритания (49 шт.) и Испания (48 шт.). В рамках существующей транспортной системы ЕС сформировались крупнейшие транспортные хабы во Франкфурте на Майне с объёмом перевалки грузов в 2,06 млн т, Хитроу и Амстердам с показателями в 1,55 млн т и 1,51 млн т, соответственно [8].

В целом, грузооборот ЕС в 2012 г. составил 3,76 трлн т/км (рис.1), со следующими показателями по видам транспорта:

Изучив современное положение дел в транспортно-логистическом комплексе ЕС, исследование переходит к рассмотрению особенностей внедрения принципов и практик ЕТП на всех видах транспорта.

Рисунок 2.

**Организационно-экономический анализ единой политики ЕС в области автомобильного транспорта**

Дата	Ключевые положения
1960–1989	<b>Гармонизация тарифного регулирования</b> <i>Директива 11/60</i> запретила применение дискриминационных тарифов с 1962 г. <i>Директива 1174/68</i> ввела понятие <i>тарифной вилки</i> , т.е. фрахтовая ставка за автоперевозку находится в контролируемом ценовом коридоре с минимальным и максимальным значениями <i>Директива 2831/77</i> разработала набор <i>эталонных тарифов</i> , применимых к перевозке грузов со сходными характеристиками (т.е. тип грузов, география перевозок, нагрузка на ось, время в транзите и т.д.) <i>Директива 4058/89</i> утвердила применение свободного ценообразования внутри самого договора на автоперевозку между сторонами контракта
1962–1998	<b>Гармонизация правил пользования автодорожной инфраструктурой</b> <i>Директива 1018/68</i> установила набор квот для стран-членов ЕС по доступу к дорожной сети <i>Директива 4059/89</i> утвердила квоты для каботажных операций <i>Директива 3118/93</i> постановила отказаться от любого квотирования при использовании автодорожной инфраструктурой к 1 июля 1998 г.
1974–1998	<b>Гармонизация правил лицензирования автоперевозчиков</b> <i>Директива 74/561</i> определила минимальные необходимые условия для получения лицензии на автоперевозку <i>Директивы 96/26</i> и <i>98/26</i> открыли свободный доступ на рынок автоперевозок компаниям, полностью отвечающим единым организационным и финансовым критериям Сообщества
1969–2000	<b>Гармонизация социальных аспектов автоперевозок</b> <i>Директивы 543/69</i> , <i>3821/85</i> обозначили минимальный возрастной ценз, а также продолжительность рабочего дня для экипажа автотранспортного средства
1985–2005	<b>Гармонизация технического регулирования автоперевозок</b> <i>Директива 96/53</i> стандартизировала допустимые габариты автотранспортных средств и максимальный вес грузов к перевозке <i>Директива 2000/61</i> привела к общему знаменателю национальные законодательства стран-членов Сообщества в области перевозки опасных грузов автотранспортом <i>Директива 2001/26</i> установила единые методы контроля технического состояния автотранспортного средства
1992–2009	<b>Гармонизация фискального регулирования автоперевозок</b> <i>Директивы 92/81</i> и <i>92/82</i> определили минимальные ставки топливных сборов <i>Директивы 93/89</i> и <i>99/62</i> ввели минимальные ставки для расчёта транспортного налога, а также максимальные ставки за пользование дорожной инфраструктурой

## ■ Мировая экономика и международные экономические отношения

### Единая политика ЕС в области автотранспорта

По состоянию на 2013 г. автотранспорт прочно удерживал первое место по объёмам грузооборота ЕС (45,0%), опережая морской (37,2%) и железнодорожный транспорты (10,8%) (рис.1). Несмотря на то, что работа по гармонизации технических, социальных, налоговых и экологических аспектов велась уже на протяжении 30 лет, процесс либерализации автоперевозок был полностью завершён лишь к 1998 г. (рис 2).

В 1960-х гг. доступ на внутренний рынок автоперевозок стран-членов Сообщества был строго регламентирован, а тарифы на международные перевозки с 3-ми государствами подлежали обязательному утверждению правительства заинтересованных стран. Первой попыткой Сообщества перейти к единым механизмам регулирования автотранспорта стал Меморандум Скауса от 1961 г., который определил основные направления по либерализации рынка как: (1) свободный доступ автоперевозчиков на рынок услуг, (2) оптимизация пропускной способности дорожной инфраструктуры посредством квот и (3) создание адекватного механизма ценообразования.

Самыми трудными аспектами гармонизации рынка автоперевозок стали вопросы тарифного и фискального регулирования. Снятие ограничений на трансграничные операции в рамках Единого Рынка и квотирование каботажных операций привели к тому, что Германия и ряд других стран, ранее не взимающих плату за пользование своими автобанами, перешли к практи-

ке таких налогов, так как в отсутствие такого рода платежей автоперевозчики из Нидерландов и Люксембурга, где налоги на автотранспортные средства ниже немецких, оказались в более выгодном положении. Решение проблемы нашло отражение в *Директиве 99/62*, установившей единую систему расчёта транспортных налогов с минимальными и максимальными значениями (рис.2). А минимальные ставки топливных сборов, установленные Еврокомиссией (*Директивы 92/81 и 92/82*), обезопасили автоперевозчиков от возможного повышения цен на топливо, так как цены на топливо в Великобритании и по сей день в 1.5-2 раза выше минимальных значений Греции и Люксембурга.

Таким образом, ощутимая разница в транспортном налоге на грузовой транспорт и частые забастовки работников отрасли вынудили Еврокомиссию инициировать принятие мер по введению минимальных и максимальных значений транспортного и топливного налогов с последующим выходом на полную фискальную гармонизацию в области транспорта на всей территории ЕС.

### Единая политика ЕС в области морского транспорта

До 1970-х гг. ЕТП в области морских перевозок, по сути, отсутствовала, хотя страны-члены Сообщества активно участвовали в работе международных морских институтов и создании правового формата регулирования морских перевозок, но со вступлением в Сообщество Великобритании, Дании и Греции, повестка дня кардинально изменилась.

Рисунок 3.

### Организационно-экономический анализ единой политики ЕС в области морского транспорта

Дата	Ключевые положения
1974–1979	ЕЭС присоединился к <i>Линейному Коду UNCTAD (Liner Code)</i> , регулирующему взаимную торговлю двух стран в рамках действующей линейной конференции. Так, по 40% объёмов перевозок на линии закреплялось за национальными перевозчиками с каждой стороны, а оставшиеся 20% за операторами из 3-х стран
1985–1986	<b>Принятие первого пакета мер Сообщества по либерализации рынка морских перевозок:</b> - В рамках Единого Рынка сняты барьеры для осуществления морских перевозок транспортными компаниями из стран-членов ЕЭС ( <i>Директива 4055/86</i> ) - Разработана дорожная карта по дальнейшему созданию конкурентной среды в отрасли ( <i>Директива 4056/86</i> ) - Работа над программой по противодействию протекционистским мерам в отношении ЕЭС со стороны 3-х стран ( <i>Директивы 4057/86 и 4058/86</i> )
1989	<b>Принятие второго пакета мер Сообщества по либерализации рынка морских перевозок:</b> - Либерализация рынка каботажных перевозок ЕЭС ( <i>Директива 3577/92</i> ) с отсрочкой в принятии мер для средиземноморских стран и северных областей Франции, а также Испании и Португалии до 1999 г. и для Греции до 2004 г.
1992	Создание <i>европейского регистра судов</i> с целью борьбы с практикой <i>удобных флагов</i> посредством введения налоговых льгот для компаний-членов реестра. Также вводилось обязательное условие о том, что все командиры судов и 50% моряков должны быть гражданами ЕС. Однако, практика единого регистра была отменена в 1996 г. как противоречащая духу свободной конкуренции
1992	Создание <i>Форума представителей морской отрасли (Maritime Industries Forum)</i> , дискуссионной площадки для выработки единой отраслевой политики с учётом мнений кораблестроителей, транспортных компаний, операторов портов, регулирующих структур и т.д. Также была создана экспертная группа для мониторинга практического применения рекомендаций Форума в портах
2004	Либерализация процесса предоставления лоцманских, грузовых, складских и услуг буксировки в портах путём введения обязательного условия о наличии двух независимых провайдеров этих услуг в порту

Первый полноценный пакет мер по созданию единой морской политики Сообщества был принят лишь в 1986 г. Это решение было принято в ответ на растущее влияние на мировом рынке морских перевозок практики *удобных флагов*, что сделало регистрацию морского транспортного флота и наём обслуживающего персонала в Европе нерентабельными. В целях борьбы с уходом европейских морских компаний под юрисдикцию *удобных флагов* из Панамы и Либерии, Еврокомиссия приняла решение о создании европейского регистра судов, осуществляющих международные морские перевозки под флагами стран-членов Сообщества. Морские суда, вошедшие в этот регистр, освобождались от ряда налогов, что в определённой мере возвращало им конкурентное преимущество перед судами под *удобным флагом*. Вторым ответным шагом Сообщества на практику *удобных флагов* стало снижение уровня конкуренции в существующих европейских линейных конференциях. Новому регулированию подлежали действующие линейные конференции в направлении Африки, Дальнего Востока и Атлантики.

Особое место при создании единой морской политики ЕС отводилось вопросам охраны труда и техники безопасности на море, а также мерам по снижению загрязнения окружающей среды (рис. 3)

### Единая политика ЕС в области железнодорожного транспорта

К моменту создания ЕЭС железнодорожные системы шести стран-членов ЕС были в государственной собственности и были защищены объёмным пакетом мер от конкуренции. Но уже к середине 1970-х железнодорожный транспорт стал проигрывать более открытому автотранспорту по объёмам перевозок. Показателен пример Германии, которая в 1967 г. ввела специальный налог – *Leberfennig* – на автотранспорт с целью переброски части грузопотоков с автотранспорта на железную дорогу. Процесс либерализации отрасли начался в 1991 г., при этом свободный доступ был открыт лишь к ряду транс-европейских направлений. Полная либерализация отрасли была завершена лишь к середине 2000-х (рис.4).

На рубеже 1980-1990-х гг. центральным вопросом при разработке единой политики ЕС в области железнодорожного транспорта встал выбор пути развития отрасли: рыночного, как, например, в Великобритании и Швеции, или *патерналистского* как во Франции. Ряд влиятельных членов Еврокомиссии выразили обеспокоенность, что излишняя либерализация отрасли неминуемо приведёт к неконтролируемому износу инфраструктуры и снижению уровня безопасности, что в итоге

Рисунок 4.

### Организационно-экономический анализ единой политики ЕС в области железнодорожного транспорта

Дата	Ключевые положения
1952-1960	- <i>Статья 70</i> Парижского Договора <i>отменила</i> дискриминационные тарифы на ж/д перевозку угля и стали - <i>Положение 11/60</i> Римского Договора <i>отменило</i> дискриминационные тарифы в отношении ж/д перевозок всех видов грузов
1962-1980	- <i>Директива 1017/68</i> заложила институциональные основы кооперации при перевозке грузов авто, ж/д и внутренним водным видами транспорта - <i>Директива 1191/69</i> предусмотрела возможность компенсаций со стороны государства при осуществлении социально значимых ж/д перевозок - <i>Директива 1107/70</i> предопределила активное участие государства в развитии европейской ж/д инфраструктуры
1990-2000	- <i>Директива 91/440</i> отделила функции управления ж/д инфраструктурой от транспортных операций - <i>Директива 95/18</i> ввела обязательное лицензирование транспортно-экспедиторских компаний, осуществляющих ж/д перевозки - <i>Директива 95/19</i> утвердила порядок пользования ж/д инфраструктурой и формирования соответствующих тарифов - <i>Директива 96/49</i> о следовании правилам перевозки опасных грузов, разработанным ЕЭК
2001	<b>Первый пакет мер по либерализации отрасли:</b> - <i>Директива 2001/12</i> постановила открыть для транспортных компаний доступ к транс-европейской ж/д системе к 2003 г. по ряду ключевых направлений, а к 2008 г. на всей территории ЕС - <i>Директива 2001/13</i> определила общие правила ЕС по лицензированию ж/д перевозок - <i>Директива 2001/14</i> окончательно закрепила недискриминационные принципы пользования инфраструктурой, механизмы ценообразования, порядок сертифицирования в области безопасности, а также общую политику в области ж/д перевозок
2002-2004	<b>Второй пакет мер по либерализации отрасли содержал шаги по:</b> - либерализации каботажных операций - дальнейшей проработке мер по технике безопасности при ж/д перевозках - внедрению систем расследования ж/д аварий - созданию Европейского Железнодорожного Агентства (European Railway Agency)
2008-наши дни	Заключительный этап либерализации и координации единой политики ЕС в области ж/д перевозок

## ■ Мировая экономика и международные экономические отношения

вылилось в сбалансированный план развития отрасли.

Ввиду организационных особенностей, железнодорожный транспорт остаётся наименее подверженным влиянию рыночных механизмов Единого рынка. Объективная ограниченность пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, а также необходимость огромных вложений в создание новых транспортных проектов и впредь будут тормозить установление полноценной конкурентной среды в отрасли.

### Единая политика ЕС в области авиатранспорта

В силу своей специфики отрасль авиаперевозок единой Европы долгое время оставалась сферой с минимальными элементами конкуренции. Крупные национальные перевозчики традиционно пользовались своим монопольным положением на внутренних рынках своих стран при активной финансовой и законодательной поддержке их правительств. Создание Единого рынка товаров и услуг привело к полному

снятию внутренних тарифных барьеров, однако, при этом был оставлен ряд нетарифных ограничений. Эксклюзивные права крупных авиакомпаний на количество взлётов/посадок, очередности обслуживания, мест стоянок и т.д. в аэропортах базирования препятствовали появлению свободной конкуренции. Такое доминирование крупных авиаперевозчиков логически привело к ценовым сговорам и, как следствие, удорожанию услуг авиаперевозок для контрагентов.

Начиная с 1979 г., Еврокомиссия начала поэтапный процесс либерализации отрасли. Первым внешним стимулом к этому стала полная либерализация внутреннего рынка авиаперевозок в США. Вызванные этим шагом дискуссии в рамках Международной Организации Гражданской Авиации (ИКАО) и Международной Ассоциации Воздушного Транспорта (IATA) вылились в принятие Еврокомиссией первого и второго пакетов по либерализации отрасли, включивших в себя положения о снижении входных барьеров на рынок, снижении

Рисунок 5.

### Организационно-экономический анализ единой политики ЕС в области Авиатранспорта

Дата	Ключевые положения
<b>Меры по экономической либерализации авиаперевозок</b>	
1979	Комиссариат по Транспорту принял решение о либерализации рынка межрегиональных авиаперевозок на самолётах вместимостью в 70 пассажиров
1982	Выход <i>отчёта о конкуренции на рынке авиаперевозок Сообщества (COMPAS)</i> , определившего вектор дальнейшего процесса либерализации отрасли. В отчёте содержались предложения об увеличении числа перевозчиков на рынке, дав им право самим определять частоту и объём перевозок
1982	Подписание Меморандума о взаимопонимании между ЕС и США о либерализации тарифов на авиаперевозку над Атлантикой. По настоянию США был отменён обязательный пункт о том, что авиакомпании стран-членов ЕЭС должны согласовывать свои тарифы в рамках Международной Ассоциации Воздушного Транспорта (IATA), тем самым сведя государственный контроль над рынком к минимуму
1987–1992	Принятие пакетов поэтапного снижения тарифов на авиаперевозку и снижение входных барьеров на рынок
1992	<i>Директива 2407/92</i> о дальнейших шагах по упрощению процедуры получения лицензии на авиаперевозку
1993	Принятие мер по более справедливому распределению квот на взлёт и посадку в аэропортах ЕС. Крупная авиакомпания (Lufthansa, British Airways, KLM и т.д.) априори имеет выигрышное положение в аэропорту-базирования перед компанией-новичком. Еврокомиссия определила авиакомпанию-новичка, как перевозчика, на которого приходится менее 3% взлётов/вылетов в конкретном аэропорту в сутки. Такая компания вправе рассчитывать на 50% свободных взлётов/вылетов, что привело к появлению ряда бюджетных авиаперевозчиков (Easyjet, Buzz и т.д.)
1996	<i>Директива 95/93</i> закрепила принципы свободной конкуренции в сфере погрузо-разгрузочных работ в транспортных узлах
<b>Гармонизация социально-экономических аспектов авиаперевозок</b>	
1987	<i>Директивы 3975/87 и 3976/87</i> определили порядок соотношения мер по внедрению конкуренции в отрасль и практики государственного участия
1991	<i>Директива 91/670</i> утвердила процедуру единого признания квалификации и сертификатов авиаперевозчиков в рамках ЕЭС
<b>Гармонизация правил техники безопасности авиаперевозок</b>	
1993	Принятие ряда технических регламентов в области снижения шумовых характеристик авиа средств
2002	Создание <i>Европейского Агентства по Авиабезопасности (European Aviation Safety Agency)</i> , имеющего право издавать нормативные акты в области безопасности авиа перевозок в ЕС
2005	Рекомендации Еврокомиссии и Европейского Агентства по Авиабезопасности европейским авиаперевозчиком утвердить единые правила безопасности полётов и охраны окружающей среды

тарифов, либерализации погрузо-разгрузочных работ в аэропортах, а также работу в направлении единой политики в области лицензирования авиаперевозчиков и их персонала. Особое внимание было уделено вопросам безопасности перевозок и изучению их воздействия на окружающую среду.

#### Истоки ЕТП ЕЭС: европейский опыт

Началом движения стран-участниц евразийской интеграции к созданию собственной ЕТП принято считать Решение №284 ЕЭК от 25 декабря 2012 г. «О согласованной транспортной политике государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства».

Дискуссия о необходимости проведения скоординированной региональной политики в области транспорта и логистики ведётся давно, но, к сожалению, не всегда результативно, хотя потенциал такого сотрудничества велик. Так, по данным ЕЭК, к 2030г. совокупный мультипликативный эффект от транспортной интеграции может составить для России более 5 млрд. долл. или +0,1% ВВП, для Казахстана более 4 млрд долл. или +0,7% ВВП, а для Беларуси 1,5 млрд долл. или 1,5% ВВП [3].

Однако, имеется ряд факторов, которые тормозят внедрение единых механизмов в транспортно-логистическую отрасль ЕАЭС. В 2013 г. на Россию, Казахстан и Беларусь, приходилось менее 1% от международных торговых потоков «Восток-Запад», в то время как в 1982 г. на долю СССР приходилось до 20%, при том, что существующий объём товарооборота между Европой и Азией оценивается в 850 млрд долл., а к 2015 г. ожидается на уровне 1,2 трлн долл. [1; 8].

Во-вторых, более 70% всей транспортно-логистической инфраструктуры ЕАЭС технически и морально устарели, а усреднённый вклад отрасли в ВВП трёх стран оценивается на уровне 6–7%, тогда как в Ирландии этот показатель равняется 14,2%, Сингапуре – 13,9%, Гонконге – 13,7%, а в ФРГ – 13% [7; с. 14].

В-третьих, доля транспортно-логистических расходов в стоимости товаров для стран ЕАЭС составляет в среднем 16–20%, в то время как соответствующий агрегированный показатель для членов ЕС находится на уровне 5%. Более того, уровень контейнеризации транспортных операций, отражающий качество инфраструктуры отрасли, в ЕАЭС равняется 37 контейнерам на 1 тыс. населения против 127 шт. в ЕС [13].

Однако наибольшим упущением при разработке ЕТП ЕАЭС является неспособность договаривающихся сторон перейти к единым механизмам регулирования рынка. И именно здесь наднациональные наработки ЕС по данному вопросу могут прийти к стати. При этом следует отметить, что полная либерализация рынка перевозок на всех видах транспорта ЕС в рамках полноценной ЕТП наступила лишь на

рубеже 1990-2000-х, то есть лишь по прошествии 40 лет с момента её де-юре запуска.

В целом, сейчас ЕАЭС стоит перед теми же системными задачами по выработке единых принципов в регулировании транспортной отрасли, что и ЕС после Маастрихта: (1) окончательный отход от национальных категорий в сторону наднациональных и (2) создание конкурентной среды без изъятий на рынках перевозок и сопутствующих операций.

На сегодняшний день наибольшая степень согласованности в регулировании перевозок в рамках ЕАЭС достигнута на железнодорожном транспорте. 1 января 2013 г. вступил в действие единый железнодорожный тариф трёх стран и было достигнуто решение о поддержке контейнерных перевозок через морской порт Санкт-Петербурга, что приведёт к снижению транспортных расходов для не имеющего выхода к морю Казахстана в среднем на 15–20%. Также в 2014 г. правительствами России, Казахстана и Беларуси путём передачи активов своих контейнерных перевозчиков была образована Объединённая Транспортная и Логистическая Компания (ОТЛК), которая должна обеспечить внутренний рынок ЕЭП услугой сквозной перевозки контейнеров с последующим выходом на международный рынок, тем самым став краеугольным камнем всей ЕТП объединения. Ожидается, что к 2022 г. ОТЛК удастся достичь объёма перевозок контейнеров в 1–1,5 млн (TEU), замкнув на себе 2–3% контейнерных потоков между ЕС и Китаем [14; 16].

Продолжается работа и по созданию единого технического регламента и стандартов ЕАЭС в области безопасности железнодорожных перевозок, обязательной сертификации подвижного состава, а также единых требований к инфраструктуре. Так, за период 2011–2014 гг. количество стандартов в актуализированных перечнях стандартов железнодорожного транспорта увеличилось почти вдвое.

Однако, недавнее постановление ЕЭК о предоставлении с 1 января 2015 г. свободного доступа перевозчиков трёх стран на рынки друг друга вызвала обеспокоенность белорусских и казахстанских железнодорожных перевозчиков. Это решение с одной стороны способно обострить конкуренцию уже внутри ЕАЭС явно не в пользу Казахстана и Беларуси, а с другой – неминуемо привести к росту стоимости железнодорожных перевозок в этих странах до уровня российских показателей.

Автомобильным перевозкам уделено особое внимание при разработке ЕТП ЕАЭС. Страны-участницы приняли принципиальное решение об утверждении программы по либерализации каботажных перевозок внутри ЕАЭС к 1 июля 2015 г., а с 1 января 2016 г. непосредственно приступить к её исполнению. Это связано с реализацией регионального мега проекта – автокоридора «Западная Европа – Западный Китай», который не только соединит ЕС и Китай через террито-

рию ЕАЭС, но и даст выход всему объединению на южно-азиатское направление. Его запуск намечен на 2018 г. и позволит сократить сроки доставки груза из Китая в ЕС до 10–12 дней, в то время как морской путь составляет 45 дней, а железнодорожный по Транссибу – 14 дней. При этом, на всей протяженности коридора создаются современные мультифункциональные хабы 3 и 4PL, интегрированные в единую транспортно-логистическую макросистему региона [6; 14].

Однако и здесь имеется расхождение позиций договаривающихся сторон. Так, недавнее прекращение Россией использования на своей территории книжек МДП (TIR), упрощающих процедуру таможенного транзита при перевозке грузов через границы 3-их стран, вызвало резкую критику со стороны казахстанских транспортно-экспедиторских компаний, возящих грузы по системе TIR в страны ЕС. В данный момент этот вопрос находится на согласовании экспертов ЕЭК.

Полномасштабная унификация норм и механизмов ЕТП в области трубопроводного транспорта, являющегося ключевым поставщиком российского и казахстанского углеводородного сырья на экспорт, отложена до 2025 г., на который намечено создание полноценного единого топливно-энергетического рынка ЕАЭС без каких-либо изъятий.

Что же касается внутреннего водного, морского и авиа видов транспорта, на долю которых приходится менее 10% в совокупном объеме перевезенных грузов ЕАЭС, то согласование единых механизмов их регулирования находится на стадии разработки в рамках экспертных групп ЕЭК.

В целом, передовой европейский интеграционный опыт и коммунитарные наработки по созданию конкурентной среды в транспортно-логистической отрасли могут служить организационно-экономическим и институциональным ориентирами для ЕАЭС. Однако, здесь существует ряд нюансов, которые следует учесть ЕАЭС при разработке собственной ЕТП, ведь у объединения имеется бесспорное преимущество – не повторять европейских интеграционных ошибок.

Во-первых, несмотря на то, что основные положения о ЕТП были отражены ещё в судьбоносном Римском Договоре, их реализация затруднялась нежеланием стран-участниц передавать часть своих «транспортных» полномочий на наднациональный уровень. Основным аргументом в пользу такого подхода служило представление о транспорте как об общественной услуге, которая должна производиться и потребляться исключительно внутри национальной социально-экономической инфраструктуры [7]. Поэтому на деле европейская ЕТП стала таковой лишь с созданием Единого Рынка, когда потребовалось окончательное закрепления свобод перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы в рамках ЕЭС. При этом, основополагающим

механизмом конвергенции стал курс на либерализацию сектора транспортных услуг, которая шла с различной скоростью в зависимости от вида транспорта и была завершена лишь к началу 2000-х.

Таким образом, в случае с ЕАЭС, Единый рынок которого де-юре создан в 2012 г., а де-факто продолжает функционировать с целым рядом изъятий и нетарифных ограничений, не следует ожидать сиюминутного прорыва по созданию единой транспортно-логистической политики и искусственно форсировать процесс.

Во-вторых, институциональное оформление европейской ЕТП происходило путём создания наднациональных агентств на каждом виде транспорта, авторизованных претворять новые подходы в области регулирования вопросов безопасности, экологичности, интермодальности и устойчивого развития. Однако, степень автономности этих агентств по отношению к создавшим их политическим институтам ЕС в последние годы заметно возросла, что сделало их самостоятельными игроками на международной арене [4]. И именно в данном вопросе кроется основная угроза дальнейшему существованию единых и непредвзятых принципов транспортной политики ЕС, тем более что, противоречивая деятельность наднациональных агентств даже на внутриевропейском уровне вызывает большую озабоченность заинтересованных деловых и политических кругов.

Имплементация ЕТП ЕАЭС возложена на Департамент транспорта и инфраструктуры в рамках Коллегии по энергетике и инфраструктуре с чётко обозначенными и не противоречащими друг другу полномочиями. Соответственно в ЕАЭС в отличие от европейской модели отсутствует институциональная фрагментация в области претворения в жизнь единых принципов регулирования транспортно-логистического комплекса.

В-третьих, практика государственно-частного партнёрства (ГЧП) в транспортно-логистическом комплексе ЕС стала внедряться с началом реализации программы по созданию транс-европейских систем в области транспорта, энергетики и коммуникаций, обозначив интермодальный вектор его развития. По данным Еврокомиссии, на период 2010–2030 гг. объём вложений в европейскую транспортно-логистическую инфраструктуру может составить до 1.5 трлн евро, а на реализацию приоритетных трансевропейских транспортных проектов к 2020 г. может потребоваться до 1 трлн евро, из которых в 2012 г. в рамках ГЧП было привлечено лишь около 7 млрд евро. При этом, в 2005 г. эта цифра достигала 15 млрд евро [11]. Причиной такого снижения наряду с объективными последствиями финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. стали разногласия стран-членов ЕС по вопросу механизмов финансирования проектов и несогласованная политика европейских агентств на видах транспорта.

В свою очередь, ещё задолго до создания ЕАЭС в России, Казахстане и Беларуси шла активная имплементация принципов ГЧП в транспортно-логистической отрасли на основе концессионных соглашений. Наибольший опыт такого сотрудничества имеется у Казахстана, реализовавшего в таком формате стратегические железнодорожные проекты «Шар-Усть-Каменогорск», «Ерალიево-Курык», «Жетыген-Коргас» и «Жезказган-Бейнеу» с совокупным бюджетом в 2,4 млрд долл. [13]. Безусловно, формат ЕАЭС будет способствовать углублению транспортно-логистического сотрудничества трёх стран, а масштабные инфраструктурные проекты региона получают дополнительный и при этом качественно новый источник финансирования в лице ЧПП.

С созданием ЕАЭС евразийская интеграция вышла на этап, подразумевающий координацию транспортно-логистической политики стран-участниц на коммунитарном уровне. Проведённый компаративный анализ евразийской и европейской ЕТП выявил возможность адап-

тации передовых норм, практик и технологий ЕС при создании единой и современной транспортно-логистической инфраструктуры ЕАЭС.

Однако, рабочим группам и экспертам ЕАЭС необходимо учитывать и явные слабые места европейской ЕТП, которые исследование определило, как (1) искусственно затянувшийся процесс создания конкурентной среды на рынке транспортно-логистических услуг, (2) наделение агентств, ответственных за внедрения ЕТП на каждом виде транспорта, чрезмерными и порой конфликтующими полномочиями и (3) недостаточное использование института ЧПП как инструмента повышения конкурентоспособности при реализации инфраструктурных проектов.

В целом, интеграционные механизмы открывают большие перспективы для создания действенной ЕТП ЕАЭС, основываясь на опыте ЕС, но с уникальной возможностью неповторения организационно-экономических и институциональных ошибок ЕС по претворению единых подходов на практике.

#### Список литературы

1. Баймухамедова Г.С., Алмагамбетова Ш.Т. Железнодорожный транспорт и экономика Республики Казахстан//Проблемы Права и Экономики. 2014. Выпуск 6. № 2. С. 8–11.
2. Винокуров Е.Ю., Либман А.М. Две евразийские интеграции//Вопросы Экономики. 2013. № 2. С. 47–72.
3. Евразийская Экономическая Комиссия [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/08-12-2014-1.aspx>
4. Громогласова Е.С. Опыт транспортной политики Евросоюза для Евразии//Восточная Аналитика. 2010. № 1. С. 134–145.
5. Мешалкин В.П., Какатунова Т.В. Выбор инновационной стратегии развития регионального промышленного комплекса//Транспортное дело России. 2011. № 3. С. 45–48.
6. Мешалкин В. Методы логистики ресурсосбережения как организационно-управленческие инструменты модернизации нефтегазохимического комплекса//Менеджмент в России и за рубежом. 2011. № 5. С. 5–12.
7. Кузьмина Л.В. Повышение конкурентоспособности экономики на основе создания региональных транспортно-логистических центров // Проблемы экономики, организации и управления в России и мире: Материалы III международной научно-практической конференции (22 октября 2013г.) / отв. редактор Уварина Н.В. – Прага: World Press, 2013. С. 139–143.
8. Рогов С.М. Доктрина Обамы: властелин двух колец // Российская Газета. 17.04.2013г. [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/04/17/rogov.html>
9. Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. – М., 2003. С. 192.
10. European Commission (2014) European Commission Statistical Pocketbook 2014, [Электронный ресурс], режим доступа: <http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/doc/2014/pocketbook2014.pdf>
11. European Commission (2015) Ex-post analysis evaluation of the loan guarantee instrument for the Trans-European Transport Network (TEN-T) Projects, [online] available at: [http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2014\\_ex-post\\_evaluation\\_of\\_the\\_loan\\_guarantee\\_instrument\\_for\\_ten-t\\_projects.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2014_ex-post_evaluation_of_the_loan_guarantee_instrument_for_ten-t_projects.pdf)
12. Humphreys, M. Sustainability in European Transport Policy. London and New York: Routledge, 2011. С. 193.
13. Pak Y., Sarkisov S. Ideals and realities of the transport complex of the Single Economic Space (SES)//The International Journal of Interdisciplinary Global Studies. 2014. No. 8. p. 15–27.
14. Pak Y. Transport as the functional area of Eurasian integration//Вестник Казахстанско-Британского Технического Университета (КБТУ). 2014. №2(29), P. 118–124.
15. Stevens, H. Transport Policy in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004. P. 210.
16. Tsvetkov V., Zoidov K., Medkov F. Problems of economic security in Russian transportation and intermediate carrier infrastructure//Экономика Региона. 2012. No. 1. P. 100–109.

**Об авторах**

**Пак Егор Вадимович** – MSc, MA, соискатель кафедры Международных экономических отношений и внешнеэкономической деятельности МГИМО (У) МИД РФ.  
E-mail: egor\_pak@mail.ru.

**Полянова Татьяна Николаевна** – к.э.н., профессор кафедры Международных транспортных операций МГИМО (У) МИД РФ.  
E-mail: polyanova@mgimo.ru.

**COMMON TRANSPORT POLICY OF THE EUROPEAN UNION:  
A ROAD MAP FOR THE EURASIAN ECONOMIC UNION**

*Egor V. Pak, Tatyana N. Polyanova*

Moscow State Institute of International Relations (University), 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia

**Abstract:** *The paper delivers a thorough organizational, economic and institutional analysis of the evolution of common transport policy (CTP) of the European Union (EU). Advanced European experience and practices on the issue are set as an unambiguous territorial and functional benchmark for the breakthrough integration project in the post-soviet space – the Eurasian Economic Union (EEU). When working out its own CTP the EEU faces similar challenges to that of the EU though Eurasian integration offers a unique opportunity to evade European mistakes on its way to creating a modern regional transport and logistics infrastructure at lower costs.*

*The research identifies these failing points in the framework of the European CTP as following: (1) strong reluctance of the member states to surpass economic and political control over the transport industry on to the supranational level, (2) turning of special agencies responsible for the implementation of CTP into an independent actors with political ambitions and (3) inadequate involvement of public-private partnership mechanisms into the regional infrastructure projects.*

*The authors claim a high potential of transport and logistics cooperation within the EEU stressing a pure economic rationale for the introduction of common norms and principles into the industry. Overall, they underline harsh negotiation process and consequently expect tangible results to come solely in the long-term perspective.*

**Key words:** common transport policy, Eurasian Economic Union, European Union, transport and logistics integration, post-Soviet space.

**References**

1. Baimukhamedov G.S., Almagambetova S.T. Zheleznodorognyi transport i ekonomika Respubliki Kazahstan [Railway transport and the economy of the Republic of Kazakhstan]. Problemy Prava i Ekonomiki, 2014, Vol. 6, no. 2, pp. 8–11. (in Russian)
2. Vinokurov Y.Y., Libman A.M. Dve Evraziyskie integratsiyi [Two Eurasian integrations]. Voprosy Ekonomiki, 2013, no. 2, pp. 47–72. (in Russian)
3. Eurasian Economic Commission, 2015. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/08-12-2014-1.aspx>
4. Gromoglasova Y.S. Opyt transportnoi politiki Evrosoyuza dlya Evraziyi [Experience of the European Union for Eurasia]. Vostochnaya Analitika, 2010, no. 1, pp. 134–145. (In Russian)
5. Meshalkin V.P., Kakatunova T.V. Vybór innovatsionnoi strategiyi razvitiya regionalnogo promyshlennogo kompleksa [Choosing development strategy for a regional industrial complex]. Transportnoe delo Rossiyi, 2011, no. 3, pp. 45–48. (in Russian)
6. Meshalkin V.P. Metody logistiki resursosbereganiya kak organizacionno-upravlencheskie instrument modernizatsiyi neftegazohimicheskogo kompleksa [Logistics methods on resource saving as organizational instrument for the modernization of petrochemical complex]. Menedzhment v Rossiyi i za rubezhom, 2011, no. 5, pp. 5–12. (in Russian)
7. Kuzmina L.V. Povyshenie konkurentosposobnosti ekonomiki na osnove sozdaniya regionalnyh transportno-logisticheskikh centrov [Increasing economic competitiveness by creating regional transport and logistics centres]. Problemy ekonomiki, organizatsiyi i upravleniya v Rossiyi i mire: Materialy III mezhdunarodnoy nauchno-practicheskoi konferentsiyi [3-d International scientific-practical conference: Economic, organizational and management problems in Russia and worldwide]. Prague, 2013, pp. 139–143.

8. Rogov S.M. Doktrina Obamy: vlastelin dvuh kolets [Obama's doctrine: the master of two rings]. Rossiyskaya Gazeta 17.04.2013r. Available at: <http://www.rg.ru/2013/04/17/rogov.html> (in Russian)
9. Shemyatekov V.G. Evropeiskay integatsiya [European integration]. Moscow, International Relations. 2013. p. 192.
10. European Commission. European Commission Statistical Pocketbook 2014, 2014. Available at: <http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/doc/2014/pocketbook2014.pdf>
11. European Commission. Ex-post analysis evaluation of the loan guarantee instrument for the Trans-European Transport Network (TEN-T) Projects, 2015. Available at: [[http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2014\\_ex-post\\_evaluation\\_of\\_the\\_loan\\_guarantee\\_instrument\\_for\\_ten-t\\_projects.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2014_ex-post_evaluation_of_the_loan_guarantee_instrument_for_ten-t_projects.pdf)]
12. Humphreys, M. Sustainability in European Transport Policy. London and New York: Routledge. 2011. p. 150.
13. Pak Y., Sarkisov S. Ideals and realities of the transport complex of the Single Economic Space (SES). The International Journal of Interdisciplinary Global Studies. 2014. no. 8, pp. 15–27.
14. Pak Y. Transport as the functional area of Eurasian integration. Vestnik Kazakhstansko-Britanskogo Universiteta [Herald of Kazakh-British Technical University]. 2014. no. 2 (29), pp. 118–124.
15. Stevens, H. Transport Policy in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004, p. 210.
16. Tsvetkov V., Zoidov K., Medkov F. Problems of economic security in Russian transportation and intermediate carrier infrastructure. Ekonomika Rossiya [Russian Economy]. 2012. no.1, pp.100–109.

#### **About the author**

**Yegor V. Pak** – MSc, MA, PhD student at the Department of International Economic Relations and Foreign Economic and Foreign Economic Activity, MGIMO-University.

E-mail: [egor\\_pak@mail.ru](mailto:egor_pak@mail.ru).

**Tatyana N. Polyanova** – Candidate of Economic Sciences, Professor at the Department of Transport Operations, MGIMO-University.

E-mail: [polyanova@mgimo.ru](mailto:polyanova@mgimo.ru).