

# Европа на пути к единой железнодорожной системе

Создание единой сети железнодорожных перевозок в Европе, удовлетворяющей принципам свободной конкуренции, еще впереди; тем не менее можно констатировать, что за прошедшие десятилетия проделана большая работа в области реформ на железнодорожном транспорте. С 1 января 2007 г. Европейский союз стал де-юре единым пространством для грузовых железнодорожных перевозок. Этот важный, хотя и не единственный шаг к гармонизации и либерализации транспортной системы ЕС ведет к созданию рынка железнодорожных перевозок, не имеющего пограничных преград и построенного на принципах конкурентоспособности (таблица).

## Необходимость в единой европейской транспортной политике

Зачатки новой политики содержались уже в хартии основания Европейского сообщества — Римском договоре. Еще в 1957 г. шесть государств-учредителей выразили желание сформировать среди прочего единую транспортную политику. Однако в течение последующих десятилетий в этих странах перевозки выполняли государственные организации, работавшие в условиях жесткой регламентации рынка. Доступ на национальные рынки был выборочным и поэтому ограниченным. В этих условиях железнодорожный грузовой транспорт все меньше был способен конкурировать с автомобильным. Государственные железнодорожные организации-монополисты становились все более убыточными (Федеральные железные дороги Германии впервые показали убытки уже в 1952 г.) и все большим бременем ложились на государственный бюджет.

Стало ясно, что рельсовый транспорт не может выдержать конкуренцию с другими видами транспорта, хотя экологически он более привлекателен. В 1960-х годах в ФРГ был выдвинут ряд предложе-

ний, не имевших, однако, успеха: это заключение Бранда (1960 г.), в котором обращалось внимание на необходимость усиления конкуренции между различными видами транспорта; план Лебера (1967 г.), в котором предлагались меры директивного характера, направленные на усиление позиций тогдашних Федеральных железных дорог. Для рельсового транспорта в общем объеме перевозок в целом продолжала снижаться. В Европе в 1970-е годы она еще колебалась между 30 и 35%, а к 2000 г. уже составляла менее 10%.

## Начало политики реформ

Началом реформирования железнодорожного транспорта в странах ЕС стало принятие в 1991 г. Европейской комиссией (ЕК) Директивы 91/440/EWG по развитию железных дорог, в соответствии с которой железнодорожные компании должны были самостоятельно отвечать за результаты своей деятельности. Эксплуатационная деятельность отделялась от инфраструктуры. Директива впервые ставила железные дороги в рыночные условия, открывая границы стран для третьих сторон, правда, пока лишь в отношении контейнерных

перевозок. Предварительным условием для международных перевозок являлось наличие партнера в соответствующей стране. Как правило, такими партнерами были государственные железные дороги.

С начала 1990-х годов все виды транспорта, кроме железнодорожного, были в значительной мере открыты для конкуренции. В 1992 г. Европейская комиссия опубликовала первую Белую книгу «О дальнейших направлениях общей транспортной политики», в которой были определены мероприятия, необходимые для развития конкуренции, и устанавливался порядок их реализации в течение ближайших десяти лет.

В 1993 г. было подписано Маастрихтское соглашение, закрепляющее общую транспортную политику; особенно важным было юридическое закрепление принципа квалифицированного большинства при принятии решений. Закреплялась также концепция трансъвропейской сети (TEN). В соглашении отмечалось, что цель деятельности сообщества — в рамках системы открытых и ориентированных на конкуренцию рынков способствовать объединению, совместной эксплуатации и доступности железнодорожных сетей отдельных государств. Особое значение придавалось соединению замкнутых и удаленных регионов сообщества с его центральными районами.

## Новые документы по железным дорогам

Два года спустя появились две директивы: 95/18/EG по лицензированию операторов железных дорог и 95/19/EG об отделении ин-

**Движение Европы к единому железнодорожному пространству.  
Хронология основных событий**

Дата	Документ	Содержание
1957	Римский договор	Страны-учредители ЕС формулируют принципы единой транспортной политики
1960	Предложения Бранда	Усиление конкуренции на международном уровне
1967	План Лебера	Усиление позиций железных дорог ФРГ
1992	Первая Белая книга	Дальнейшее развитие единой транспортной политики
1993	Маастрихтское соглашение	Утверждена единая транспортная политика; квалифицированное большинство признается способом принятия решений при голосовании в Совете Европы
1998	Первый пакет документов по железным дорогам	Это пакет документов по инфраструктуре, предусматривающий регулируемое открытие железнодорожных сетей для операторов грузовых перевозок, получивших разрешение на пересечение границ
2001	Вторая Белая книга	Новые инициативы по железнодорожному транспорту: «Транспортная политика Европы до 2010 г.: перевод стрелок на будущее»
18.03.2004	Второй пакет документов по железным дорогам	Полная либерализация грузовых железнодорожных перевозок в Европе с 01.01.2007
23.10.2007	Третий пакет документов по железным дорогам	Европейский парламент принял третий пакет документов по железным дорогам, представленный 03.03.2004

фраструктуры от эксплуатации. Однако расчет Европейской комиссии на то, что это будет способствовать усилению конкуренции на рельсовом транспорте, не оправдался. В итоге ЕС принял два пакета документов, призванных ускорить либерализацию европейского рельсового транспорта.

Во второй Белой книге «Транспортная политика Европы до 2010 г: перевод стрелок на будущее», опубликованной в 2001 г., Европейская комиссия изложила новые инициативы в отношении железнодорожного транспорта. Там было отмечено большое значение эффективной транспортной системы для устойчивого роста экономики, создания новых рабочих мест и повышения благосостояния населения, а также оптимального функционирования внутренних рынков и глобализации торговли. В качестве одной

из основных задач было названо создание во всех сферах транспорта условий для самой широкой эксплуатационной совместимости.

В конце 2004 г. Европейская комиссия приняла решение вложить до 2020 г. более 600 млрд. евро в построение трансъвропейской транспортной сети (TEN-V). В целях обеспечения устойчивого и благоприятного для окружающей среды развития не менее 55% этих средств предполагалось использовать на нужды рельсового транспорта.

**Первый пакет документов по железным дорогам**

В июле 1998 г. Европейская комиссия представила пакет документов по железным дорогам, касающийся инфраструктуры, который предусматривал законодательные меры с целью открытия к 2008 г.

границ для грузового железнодорожного транспорта. Содержащиеся в нем три директивы должны были быть реализованы государствами — членами ЕС до 15 марта 2003 г. С принятием этого пакета документов существовавшие правила подлежали изменению, направленному на дальнейшее расширение рынка и увеличение допуска пользователей в рамках трансъвропейской системы грузовых перевозок.

*Директива 2001/12/EG*

Эта директива вносит изменения в существующую директиву 91/440/EWG, благодаря чему компании, допущенные на рынок грузовых рельсовых перевозок, приобретают расширенные права на пересечение границ других государств. Первоначально это относилось только к трансъвропейской сети грузовых перевозок общей протяженностью 50 000 км. Полностью границы для грузового железнодорожного транспорта в пределах всей европейской сети длиной около 150 000 км предусматривалось открыть не позднее 15 марта 2008 г. Следует отметить, что к этому времени в Европе уже функционировала система международных грузовых перевозок, действовавшая на основе договоров между национальными операторами инфраструктуры.

Директива 2001/12/EG устанавливала также совершенно новые правила управления железными дорогами: полностью разделялись бюджеты инфраструктуры и перевозок. Четкое разграничение устанавливалось также между пассажирскими и грузовыми перевозками: это относится к сборам за пользование инфраструктурой, предоставлению инфраструктурных мощностей, выдаче лицензий пользователям и введению стандартов безопасности. В соответствии с законодательством ЕС структурное отделение эксплуатации железных

дорог от инфраструктуры не является обязательным. Странам дается право самостоятельно трактовать это положение.

#### *Директива 2001/13/EG*

Она расширяет возможности доступа к сети, установленные разрешительной директивой 95/18/EG.

#### *Директива 2001/14/EG*

Эта директива касается предоставления пропускных способностей железных дорог, взимания сбора за пользование инфраструктурой и обеспечения безопасности. Она заменяет директиву 95/19/EG и устанавливает правила составления расписаний поездов, условия пользования железнодорожными линиями и основы ценообразования, а также предусматривает создание управляющей организации, которая должна предотвращать дискриминацию пользователей в отношении доступа на рынок перевозок.

#### **Второй пакет документов по железным дорогам**

16 марта 2004 г. Европейская комиссия утвердила опубликованный в 2002 г. второй пакет документов по железным дорогам, который предусматривал полную либерализацию железнодорожных грузовых перевозок в Европе с 1 января 2006 г. В сентябре 2005 г. во французском Валансьенне приступило к работе Европейское железнодорожное агентство (ERA), созданное согласно Директиве (EG) № 881/2004; в него вошли эксперты, предложенные участниками рынка, в числе которых не только государственные железнодорожные компании и их зарубежные дочерние предприятия, но и зарегистрированные региональные железные дороги, железные дороги портов, промышленные железные

дороги и предприятия, экспедиторы, лизинговые компании, а также конкурирующие железнодорожные компании среднего уровня и международные концерны. Как наднациональная организация, ERA издает распоряжения и координирует деятельность, связанную с безопасностью и эксплуатационной совместимостью.

Входящая в состав второго пакета документов директива 2004/51/EG устраняет ограничения на доступ к железнодорожной инфраструктуре трансъвропейской сети компаний-операторов из других государств — членов ЕС. Таким образом, с начала 2006 г. все границы внутри ЕС открыты для грузовых железнодорожных перевозчиков. С 1 января 2007 г. зарубежные компании могут участвовать во внутренних перевозках по железным дорогам государств — членов ЕС наравне с национальными операторами. В результате доступ на рынки грузовых перевозок в пределах ЕС был кардинально либерализован. В 2005 г. директива 2004/51/EG была внесена в законодательство Германии в виде четвертой поправки к Правилам пользования железными дорогами.

Основная цель директивы 2004/49/EG «О безопасности на железных дорогах Союза и об изменениях в директивах 95/18/EG и 2004/14/EG» — разработка общей концепции безопасности на железных дорогах, направленная на преодоление изолированности сетей отдельных государств и создание технически и юридически интегрированного пространства. Она устраняет барьеры, возникшие вследствие технических, концептуальных и культурных различий.

Директива 2004/50/EG вносит изменения в документ 2001/16/EG «Об эксплуатационной совместимости на обычных железных дорогах трансъвропейской сети», а также в 96/48/EG «Об эксплуатационной совместимости на линии

ях высокоскоростного движения трансъвропейской железнодорожной сети».

#### **Третий пакет документов по железным дорогам**

Третий пакет документов по железным дорогам был представлен Европейской комиссией 3 марта 2004 г. Он содержит директивы, которые регламентируют те сферы железнодорожного транспорта, которые не затрагивали первые два пакета, — усиление конкуренции в сфере пассажирских перевозок, права и обязанности пассажиров, унифицированную сертификацию машинистов. После общественной дискуссии пакет был одобрен Европейским парламентом в сентябре 2007 г. и утвержден Европейской комиссией в декабре того же года.

Предписание (EG) 1370/2007 преследует цель усиления конкуренции в предоставлении транспортных услуг, отвечающих потребностям общества. Согласно ему операторы этих услуг должны отбираться среди государственных (муниципальных) или частных предприятий по результатам конкурса. При этом, однако, сделаны многочисленные исключения, на основе которых возможна прямая передача функций предоставления услуг (для местных пассажирских железнодорожных перевозок — на срок до 15 лет). Предписание вступает в действие 3 декабря 2009 г. и не требует адаптации национального законодательства.

Предписание (EG) 1371/2007 определяет права и обязанности пассажиров на железнодорожном транспорте с конца 2009 г. Цель состоит в повышении качества железнодорожных пассажирских перевозок с сопутствующим ростом этого сегмента рынка. Предписание касается обязательств по предоставлению информации, компенсации ущерба в случае опозданий, обеспечению безопасности и др.

Директива 2007/58/EG направлена на открытие международных железнодорожных пассажирских сообщений. В результате в будущем возможно появление конкурентов таким операторам перевозок, как Thalys и Eurostar. С 2010 г. все железнодорожные компании ЕС, имеющие соответствующие лицензии, получают доступ к международным перевозкам. Условием для этого является высокая степень эксплуатационной совместимости и четкие правила в отношении доступа к инфраструктуре. Директива также допускает исключения в национальном законодательстве,

действующие в течение периода до 15 лет.

Еще одна директива из третьего пакета (№ 2007/59/EG) регламентирует унифицированную сертификацию машинистов в пределах ЕС с конца 2009 г. Она требует разработки системы сертификации машинистов тяговых единиц подвижного состава, в том числе локомотивов, которая дает возможность признавать уровень квалификации машинистов локомотивов и другого поездного персонала на всех железных дорогах Европы. В результате, как ожидается, будут реализованы единые высокие стандар-

ты безопасности в масштабах ЕС; с другой стороны, машинист сможет работать не только в своей стране, но и за ее пределами.

## Четвертый пакет документов по железным дорогам

В конце 2006 г. Европейская комиссия представила предложения по ревизии директив, касающихся эксплуатационной совместимости и безопасности на железнодорожном транспорте, а также деятельности Европейского железнодорожного агентства. Предлагаемые проекты документов направлены на упрощение процедур допуска к эксплуатации подвижного состава, ограничение возможностей национальных органов одних стран препятствовать признанию допусков, полученных в других странах ЕС, а также расширению полномочий ERA с соответствующим сокращением полномочий национальных железнодорожных агентств.

## Реализация пакетов

Формально реализация пакетов документов по железным дорогам в большинстве стран ЕС происходит по утвержденному в директивах и предписаниях графику. Однако на практике темпы либерализации в отдельных странах сильно различаются. Наибольшие успехи в этой области достигнуты в Великобритании, Германии, Швеции и Нидерландах. В числе отстающих — Люксембург, Франция, Греция и Ирландия. Задержки обусловлены в первую очередь необходимостью адаптировать национальное законодательство в соответствии с европейскими документами, а также наличием в директивах многочисленных исключений, в том числе на переходный период. Вследствие этих различий страдают прежде всего компании из стран, достигших наибольших успехов в либерализации, поскольку



Грузовые коридоры в Европе, на которых запланировано первоочередное внедрение ETCS

ку на своих национальных рынках им приходится работать в условиях более жесткой конкуренции без возможности иметь столь же равноправный доступ на рынки других стран.

На конец 2006 г. к перевозкам по железным дорогам в Испании и Бельгии было допущено по четыре оператора, во Франции — семь, что значительно меньше, чем, например, в Германии, где работают 352 оператора, в Великобритании — 27 и в Голландии — 24.

Вследствие этого в отмеченных странах конкуренция между различными видами транспорта была значительно меньше, что приводило к меньшим объемам железнодорожных перевозок. Так, в Германии в период с 1999 по 2006 г. был достигнут 25%-ный рост объема грузовых перевозок по железным дорогам, тогда как во Франции за тот же период было зафиксировано уменьшение объема таких перевозок на 28%. Слабая либерализация транспортного рынка ведет к неприемлемому ослаблению конкуренции. Кроме того, не удается привлечь к получению разрешения на пересечение границ потенциально готовых к этому операторов железнодорожных пассажирских и грузовых перевозок.

Развитию международных сообщений и конкуренции между операторами должно способствовать расширение эксплуатационной совместимости как обычных железных дорог, так и высокоскоростной сети. В сферах, где пока отсутствуют технические спецификации по эксплуатационной совместимости, не-

обходимо добиться перекрестного признания допусков к эксплуатации технических средств, выдаваемых национальными органами.

Кроме того, необходимо как можно быстрее оборудовать шесть европейских коридоров для грузовых перевозок системой ERTMS, основными компонентами которой являются европейская системы управления движением поездов ETCS и радиосвязи GSM-R для обмена информацией между поездом и стационарными устройствами (рисунок).

Обеспечить эксплуатационную совместимость важно, поскольку это дает шансы большему числу претендентов проявить себя в качестве общеевропейских операторов железнодорожного транспорта. Железнодорожная промышленность в настоящее время предлагает технические решения, способные реализовать такую совместимость. Следует также упомянуть о взаимном признании допусков к эксплуатации, порядок которого пока регламентируется вторым пакетом документов по железным дорогам и будет усовершенствован после принятия четвертого пакета. По сути, речь идет о совершенствовании правовых документов в отношении технических средств с целью упрощения доступа на сеть тягового подвижного состава. Необходимо, опираясь на существующую практику допуска, устранить имеющиеся препятствия для пересечения границ государств. Возможности улучшения существующей практики допуска демонстрируют решения, достигаемые в результате двусторонних переговоров.

Таким образом можно снизить расходы на допуск тягового подвижного состава на сеть соседнего государства — члена ЕС до 50% для поездов, находящихся в эксплуатации, и до 70% для новых поездов, что в среднем соответствует экономии приблизительно 0,8 млн. евро на один локомотив.

Путь Европы к единому железнодорожному пространству был до сих пор тернистым и долгим. Тем не менее имеет смысл двигаться дальше. Было преодолено много трудностей, и это впечатляет. Люди, принимающие решения в странах — членах ЕС, должны быть уверены в полезности перехода к свободному рынку. Вложения в ERTMS способствуют дальнейшей реализации пакетов документов по железным дорогам, равно как и продолжение переговоров по взаимному признанию допусков к эксплуатации. Таким образом можно добиться перераспределения на рынке перевозок в пользу железнодорожного транспорта. Только так Европа сможет предотвратить грядущий коллапс транспортной системы, дальнейшее загрязнение окружающей среды и изменение климата. По сути дела, прогресс железнодорожной отрасли зависит прежде всего от последовательных действий по ее либерализации и гармонизации.

---

*R. Pörner, Glasers Annalen, 2007, № 6/7, S. 239–245; материалы Немецкого союза железнодорожной промышленности (VDB, <http://www.bahnindustrie.info>) и Европейской комиссии (<http://ec.europa.eu/transport/rail/>).*