

Н.И. ЛЕЩИНСКАЯ, В.Д. МАКАРЕВИЧ

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ГОРОДСКОГО ТРАНСПОРТА ОБЩЕГО
ПОЛЬЗОВАНИЯ В ГЕРМАНИИ И БЕЛАРУСИ**

В соответствии с определением, приведенным в словаре русского языка С.И. Ожегова, перевозка — это действие, направленное на перемещение через какое-либо пространство, а также на доставку из одного места в другое [1, 431]. В законодательстве Республики Беларусь пассажирская перевозка определена как производственный процесс, заключающийся в перемещении пассажиров на определенное расстояние с помощью различных транспортных средств [2]. Автомобильный транспорт (автобусы) не требует значительных капиталовложений для открытия регулярного пассажирского сообщения, обладает большими провозными возможностями, но из-за высокого удельного энергопотребления, низких экологических характеристик сфера его применения в крупных городах должна ограничиваться. Альтернативой ему является наземный городской электрический транспорт (трамваи и троллейбусы), который в системе перевозок пассажиров транспортом общего пользования играет немаловажную роль. При этом уровень и качество транспортного обслуживания населения крупных современных городов определяются не каким-либо одним видом транспорта, а их разумной сочетаемостью и способностью дополнять друг друга. Согласно Государственной программе обеспечения городов республики наземным городским электрическим транспортом на 2009—2013 гг., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28.05.2009 г., городской электрический транспорт будет развиваться и усиливать свои позиции в области городских перевозок пассажиров наземным транспортом.

Национальные правовые системы по-разному подходят к правовому регулированию перевозок пассажиров наземным транспортом. Наиболее наглядно этот факт можно продемонстрировать на примере регулирования городских пассажирских перевозок наземным транспортом.

Немецкое законодательство можно по праву считать источником общеевропейской правовой системы. Германия — одно из первых государств в Западной Европе, в котором зарождались правоотношения в сфере перевозок пассажиров, в том числе и транспортом общего пользования, и формировались правовые нормы, направленные на урегулирование таких правоотношений.

Зарубежный опыт правового регулирования перевозок пассажиров наземным транспортом представляет определенный интерес для изучения и может быть применен в процессе совершенствования национального транспортного законодательства.

В Республике Беларусь нет единого закона о перевозках, работа каждого действующего вида транспорта регулируется отдельными нормативными правовыми актами. Так, в частности, перевозки пассажиров автомобильным транспортом урегулированы законом Республики Беларусь от 14.08.2007 г. № 278-З «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» (далее — Закон), Правилами автомобильных перевозок пассажиров, утвержденными постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30.06.2008 г. № 972 (далее — Правила), и иными актами законодательства.

Общее определение перевозок наземным транспортом содержится в ст. 743 Гражданского кодекса Республики Беларусь, в соответствии с которой перевоз-

Надежда Ивановна ЛЕЩИНСКАЯ, аспирантка кафедры трудового и уголовного права Минского института управления;

Владислав Дмитриевич МАКАРЕВИЧ, магистрант кафедры международного экономического права Белорусского государственного экономического университета.

ка признается перевозкой транспортом общего пользования, если из законодательных актов или выданного перевозчику специального разрешения (лицензии) вытекает, что перевозчик обязан осуществлять перевозки грузов, пассажиров и багажа при обращении любого гражданина или юридического лица.

Закон «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» определяет перевозку автомобильным транспортом общего пользования опосредованно через понятие регулярных перевозок. Регулярными признаются систематические автомобильные перевозки пассажиров, выполняемые согласно расписаниям либо интервалам движения транспортных средств с установленными началом и окончанием работы по определенным маршрутам с местами посадки и высадки пассажиров, оборудованными в соответствии с требованиями технических нормативных правовых актов. Регулярные автомобильные перевозки пассажиров делятся на перевозки транспортом общего пользования и иные перевозки пассажиров в регулярном сообщении (ст. 4 закона «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках»).

«Общественность» городского электрического транспорта заложена в самой его природе, однако статус городского электрического транспорта не имеет четкого законодательного закрепления. Косвенным подтверждением того факта, что перевозки трамваями и троллейбусами законодатель относит к категории «наземного транспорта», являются Методические рекомендации о порядке распределения выручки от реализации проездных документов (билетов) на проезд в городском транспорте общего пользования в регулярном сообщении между организациями автомобильного и электрического транспорта (документ утвержден постановлением Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь от 12.10.2005 г. № 59). В соответствии с текстом данных Методических рекомендаций, к городскому транспорту общего пользования относятся организации автомобильного, трамвайного и троллейбусного транспорта.

Признак регулярности выполнения перевозок присущ как автомобильному транспорту общего пользования, так и городскому электрическому транспорту. Он характерен для транспорта общего пользования в целом, поскольку регулярность перевозок способствует реализации основной функции наземного транспорта — обеспечение транспортных потребностей населения определенного региона. При этом законодатель подчеркивает, что нерегулярными могут быть только автомобильные перевозки пассажиров; перевозки городским электрическим транспортом, исходя из его «общественной» природы, подразумеваются исключительно регулярными.

Структура городского наземного пассажирского транспорта в Республике Беларусь представлена на рис. 1.



Рис. 1. Структура городских пассажирских перевозок в Республике Беларусь

Правовые основы регулирования городских перевозок пассажиров транспортом общего пользования в Германии впервые были закреплены в законе «О сухопутной перевозке лиц» от 04.12.1934 г. (Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande, далее — PBefG). После Второй мировой войны в связи с развитием области перевозок и возникавшей в соответствии с этим судебной практикой PBefG 1934 г. неоднократно изменялся и дополнялся. В 1996 г. в Германии была проведена реформа дорожной структуры, которая повлекла за собой многочисленные изменения и дополнения PBefG. В этот период в Закон были включены подробные положения о местных перевозках пассажиров транспортом общего пользования [3, 100].

Закон о сухопутной перевозке лиц различает:

– регулярные пассажирские перевозки трамваями, троллейбусами и автобусами;

– нерегулярные автомобильные перевозки пассажиров.

В Законе ФРГ четко закреплено отнесение перевозок трамваями и троллейбусами к регулярному сообщению, чего нет в белорусском законодательстве.

Под регулярными перевозками PBefG понимает регулярное транспортное сообщение, организованное по определенному маршруту между исходными и конечными пунктами таким образом, чтобы пассажиры могли входить и выходить на определенных остановочных пунктах (параграф 42 PBefG). Перевозка пассажиров транспортом общего пользования (в рамках местного сообщения) определяется в PBefG как общедоступная доставка людей трамваями, троллейбусами и автобусами в регулярном сообщении, которая преимущественно предназначена для удовлетворения транспортного запроса в городском, пригородном или региональном движении.

Резюмируя сказанное, структуру городского пассажирского транспорта Германии можно представить на рис. 2.



Рис. 2. Структура городских пассажирских перевозок в Германии

В структуре городских наземных перевозок в Беларуси в рамках регулярных перевозок, помимо перевозок транспортом общего пользования, законодателем введена категория «иные перевозки пассажиров автомобильным транспортом», в немецком законодательстве такой категории нет. Кроме того, предназначение данной правовой категории и в белорусском транспортном законодательстве не очевидно. Закон «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» не содержит норм, поясняю-

щих ее суть. Изучение большого объема подзаконных актов показывает, что к данной категории перевозок относятся перевозки, осуществляемые предприятиями негосударственной формы собственности, которые в соответствии с белорусским законодательством не относятся к перевозкам транспортом общего пользования [4]. На основании этого можно сделать вывод, что белорусское законодательство содержит дискриминационные нормы в отношении перевозчиков частной формы собственности.

Социальная значимость транспортных услуг позволяет относить городской транспорт общего пользования к социальной инфраструктуре, что в свою очередь влечет необходимость жесткого государственного контроля качества оказываемых перевозчиками услуг. Для этого как в Беларуси, так и в Германии, существует ряд объективных и субъективных предпосылок возникновения и реализации права на выполнение перевозок пассажиров транспортом общего пользования.

В соответствии с РВefG все коммерческие перевозки требуют разрешения (лицензии) на право пассажирской перевозки, которое выдается предпринимателю (физическому либо юридическому лицу):

- на движение по определенным маршрутам;
- определенный вид транспорта;
- определенный период времени — для регулярного автомобильного транспорта.

Срок действия разрешения для регулярных перевозок составляет максимум 8 лет, для нерегулярных — 4 года [5, 95 I].

Для автобусных перевозок в Республике Беларусь национальное законодательство предусматривает существование двухуровневой системы доступа к их выполнению. *Первым условием* реализации права на занятие предпринимательской деятельностью, связанной с выполнением перевозок пассажиров автомобильным транспортом, является получение специального разрешения (лицензии). Лицензия выдается на право выполнения автомобильных перевозок пассажиров в течение срока действия лицензии. Лицензия выдается сроком на 5 лет, срок ее действия может быть продлен по заявлению лицензиата еще на 5 лет.

Лицензирование является главным условием реализации права на осуществление предпринимательской деятельности, связанной с перевозками пассажиров автомобильным транспортом. Все иные средства правового регулирования, применяемые наряду с лицензированием, не должны создавать препятствий для реализации предоставленного лицензией права [6]. Однако само по себе наличие лицензии на право выполнения автомобильных перевозок пассажиров не предоставляет автомобильному перевозчику возможности выполнять такие перевозки. В целях обеспечения качественного и безопасного транспортного обслуживания населения и создания условий для добросовестной конкуренции на рынке автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении белорусское законодательство предусматривает наличие *второго условия* реализации права на осуществление предпринимательской деятельности, связанной с перевозками пассажиров автомобильным транспортом, — распределение городских автобусных маршрутов между перевозчиками посредством проведения конкурса на право выполнения автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении. По результатам конкурса заказчику или оператору автомобильных перевозок пассажиров предоставляется возможность заключения с перевозчиками двух разных договоров об организации перевозок:

- договора об организации автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении;

- договора об организации автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении транспортом общего пользования.

Особенность последнего заключается в том, что перевозки выполняются по регулируемым тарифам, в том числе с предоставлением льгот по оплате проезда гражданам, имеющим право на них в соответствии с законами и актами Президента Республики Беларусь [7].

Деятельность по выполнению пассажирских перевозок городским электрическим транспортом в Республике Беларусь не включена в перечень лицензируемых видов деятельности, утвержденных Декретом Президента Республики Беларусь от 14.07.2003 г. № 17 «О лицензировании отдельных видов деятельности». Для ее осуществления не требуется получения специального разрешения (лицензии). Более того, поскольку городской электрический транспорт требует наличия особой инфраструктуры, создаваемой и поддерживаемой в надлежащем состоянии за счет бюджетных средств, то все предприятия-перевозчики находятся в государственной (коммунальной) собственности. Они специально создаются для выполнения перевозок пассажиров на определенной территории и не конкурируют между собой. В настоящее время в Беларуси отсутствуют правовые, экономические и технические предпосылки для создания и деятельности частных предприятий городского электрического транспорта, поэтому нет необходимости проведения конкурсов на право выполнения перевозок по определенным трамвайным и троллейбусным маршрутам.

Деятельность предприятий городского электрического транспорта не ограничивается каким-либо сроком. В отличие от предприятий автомобильного и городского электрического транспорта белорусское законодательство не требует соблюдения каких-либо условий для реализации права на выполнение перевозок пассажиров городским электрическим транспортом.

В правовом регулировании городских перевозок пассажиров в Республике Беларусь имеется ряд принципиальных отличий от норм немецкого законодательства о лицензировании транспортной деятельности (см. таблицу).

Основные отличия в правовом регулировании лицензирования городских пассажирских перевозок в Германии и Беларуси

Критерий	Немецкое законодательство	Белорусское законодательство
1	2	3
Лицензируемый вид деятельности	Перевозки пассажиров	Перевозки пассажиров автомобильным транспортом
Лицензирование перевозок городским электрическим транспортом	Да	Нет
Специальное разрешение (лицензия)	Выдается на право выполнения перевозок по определенным маршрутам, определенный вид транспорта, право выполнения перевозок в течение определенного периода времени — при регулярных автобусных перевозках	Выдается на право выполнения автомобильных перевозок пассажиров в течение срока действия лицензии
Дополнительные условия реализации права на выполнение перевозок пассажиров	Нет	Участие и победа в конкурсе на право выполнения автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении. Для перевозок трамваями и троллейбусами — не требуется

1	2	3
Срок действия разрешения	Регулярные перевозки — не более 8 лет; нерегулярные автобусные перевозки — не более 4 лет	Лицензия на автомобильные перевозки — не более 5 лет; срок действия договора, заключаемого по результатам конкурса — 1 год; для перевозок трамваями и троллейбусами нет временных ограничений
Порядок выдачи лицензии	Определенный правительством орган власти выдает разрешение после процесса обсуждения, в котором участвуют организации дорожного строительства, заинтересованные общества и местные органы власти, орган надзора бизнеса, отраслевые профсоюзы, торгово-промышленные палаты, а также иные предприниматели, которые также ходатайствовали о выдаче разрешения на перевозки трамваями, троллейбусами, автобусами в данном регионе	Лицензия выдается по результатам рассмотрения пакета документов, предоставленного соискателем лицензии на коллегии Министерства транспорта и коммуникаций

С точки зрения белорусского права субъективными предпосылками для выдачи лицензии являются:

- профессиональная компетенция предпринимателя и (или) лиц, ответственных за организацию и выполнение перевозок;
- наличие у соискателя в собственности, хозяйственном ведении, на праве аренды или ином законном основании транспортных средств, соответствующих требованиям законодательства и международных договоров, действующих для Республики Беларусь;
- если ранее лицензиат уже осуществлял данный лицензируемый вид деятельности, то соблюдение им требований законодательства и международных договоров в области автомобильного, внутреннего водного, морского транспорта, действующих для Республики Беларусь, обязательно.

Кроме того, поскольку для выполнения перевозок пассажиров автомобильным транспортом необходимо участие в конкурсе на право выполнения перевозок пассажиров, к субъективным предпосылкам возникновения права на выполнение перевозок пассажиров по определенным маршрутам необходимо отнести также критерии оценки конкурсных предложений участников конкурса, в частности:

- наличие необходимого количества единиц подвижного состава и качественные характеристики транспортных средств (вместимость, срок их эксплуатации со дня изготовления, соответствие экологическим требованиям и другие параметры, обеспечивающие комфортность и безопасность автомобильных перевозок пассажиров);
- производственные мощности предприятия, обеспечивающие возможность хранения транспортных средств и поддержания их надлежащего технического и санитарного состояния;
- наличие опыта работы в области выполнения автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении и качество такой работы, которое выражается в отсутствии у транспортного предприятия — участника конкурса грубых нарушений законодательства о лицензировании или установленных лицензионных требований и условий осуществления лицензируемой деятельности в области автомобильного транспорта.

Для предприятий городского электрического транспорта нет законодательно закрепленных требований и критериев доступа на рынок, однако наличие транспортных средств и производственных помещений, позволяющих осуществлять техническое и санитарное обслуживание подвижного состава, а также квалификация лиц, занимающихся организацией перевозок пассажиров, являются неотъемлемым условием осуществления такой деятельности.

Основным субъективным требованием, предъявляемым немецким законодателем к компании-перевозчику, является гарантия надежности и мощности предприятия, в том числе надежность и профессиональная компетенция самого предпринимателя либо лица, ответственного за выполнение перевозок. Мощность оценивается в зависимости от количества и качества имеющихся у перевозчика транспортных средств, а также наличия производственных мощностей предприятия. Требования, которым должен соответствовать заявитель как при первоначальном обращении за получением лицензии на право пассажирской перевозки, так и при повторной выдаче разрешения (лицензии) относительно надежности и специальной пригодности, содержатся в следующих документах: законе ФРГ «О допуске к профессии предпринимателя — водителя транспортных средств» от 09.04.1991 г. с изменениями, внесенными в соответствии с требованиями директивы ЕС 89/438, Инструкции о правилах управления и технического состояния транспортного средства от 11.12.1987 г., законе ФРГ «Об автомобильных перевозках и дорожном движении» от 27.12.1993 г. Таким образом, требования, предъявляемые к предприятиям, выполняющим перевозки пассажиров транспортом общего пользования, в немецком и белорусском законодательстве схожи.

Однако помимо требований, предъявляемых непосредственно к перевозчику, заказчик перевозок транспортом общего пользования при выдаче специального разрешения (лицензии), а в Беларуси и при формировании конкурсных лотов должен учитывать определенные объективные факторы, в частности:

- общественные интересы в сфере транспортного обслуживания населения — наличие пассажирского спроса на перевозки по уже существующему либо еще не открытому для движения маршруту, а также прогнозируемое возникновение такого спроса (например, при строительстве новых жилых микрорайонов, вводе в эксплуатацию новых линий метрополитена и др.);
- пропускная способность городских улиц, которую необходимо учитывать в целях обеспечения безопасности дорожного движения, а также во избежание возникновения транспортных заторов.

Кроме того, в современных городах существует необходимость учитывать экологическую ситуацию в районах движения автомобильного транспорта.

Помимо описанных выше требований в Германии учитывается тот факт, что для движения трамваев, троллейбусов и автобусов необходимо выделять на дорогах специальную проезжую часть, по которой передвижение разрешается только данным транспортным средствам. Отведение специальной проезжей части в конечном счете не должно ухудшить общественных транспортных интересов, а способствовать удовлетворительному транспортному обслуживанию. Кроме того, при решении вопроса о выдаче транспортного разрешения (лицензии) предоставляемые на рассмотрение долгосрочные концепции развития транспортных программ имеют преимущество перед существующими актуальными транспортными потребностями. Также должны учитываться интересы предпринимателей, занимающихся продолжительное время пассажирскими перевозками в данном регионе. Таким образом, принятые в немецком праве объективные предпосылки выдачи разрешения на выполнение перевозок пассажиров транспортом общего пользования отличаются от белорусских индивидуальным подходом к изучению каждой заявки, подробным исследованием предлагаемых перевозчиком новых маршрутов.

Сравнительный анализ норм белорусского и немецкого права в части регулирования городских перевозок пассажиров наглядно демонстрирует более четкую и подробную регламентацию данной области правоотношений со стороны нормативно-правовых актов, действующих в Германии. В качестве ос-

