

Карев Дмитрий Александрович

аспирант Санкт-Петербургского
гуманитарного университета профсоюзов
kdmityr07@mail.ru

**СИСТЕМА НОРМАТИВНО-
ПРАВОВЫХ АКТОВ,
РЕГУЛИРУЮЩИХ ДОГОВОРЫ
ОКАЗАНИЯ УСЛУГ
ПО ОРГАНИЗАЦИИ
И СОПРОВОЖДЕНИЮ
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗОК**

Аннотация:

В данной статье исследуется система нормативно-правовых актов, регулирующих договоры оказания услуг по организации и сопровождению железнодорожных перевозок, анализируется железнодорожное право, регулирующее деятельность железнодорожного транспорта. Автор, анализируя мнения ученых по данному вопросу, приводит свою точку зрения о целесообразности систематизации железнодорожного законодательства.

Ключевые слова:

система нормативно-правовых актов, договор, систематизация железнодорожного законодательства, железнодорожный транспорт, железнодорожное право.

Karev Dmitriy Alexandrovich

post-graduate student of St. Petersburg
Humanitarian University of Trade Unions
kdmityr07@mail.ru

**SYSTEM OF NORMATIVE
AND LEGAL ACTS
REGULATING CONTRACTS
FOR RENDERING SERVICES
ON ORGANIZATION
AND MAINTENANCE OF
RAILWAY TRANSPORTATION**

The summary:

This article explores the system of normative and legal acts regulating the contracts for rendering services on the organization and maintenance of railway transportation, examines the railway law governing the operation of railway transport. The author, analyzing the opinions of scholars on the subject, describes his opinion about the feasibility of systematization the ordering railway legislation.

Keywords:

system of normative and legal acts, contract, systematization the ordering railway legislation, railway transportation, railway law.

На современном этапе развития общества и государства многие ученые, такие как И.А. Иванников [1], Н.В. Исаков [2], А.В. Малько [3], Н.И. Матузов [4] и др., в качестве препятствия построению правового государства и гражданского общества отмечают несовершенство законодательства и, как следствие, повышение правового нигилизма среди населения. К сожалению, железнодорожное законодательство не является исключением. В настоящее время существует масса противоречий в правовых нормах, содержащихся в разных нормативных правовых актах, что приводит к правовым коллизиям и является тормозом в развитии данной отрасли. Часть правовых актов вообще представляется излишней в силу того, что содержащиеся в них положения дублируются в других нормативных актах. В некоторых научных работах прямо указывается на то, что «несовершенство системы создания транспортного железнодорожного законодательства зачастую считается нормой» [5, с. 90]. А.В. Малько и К.В. Шундииков отмечают, что «проблемы упорядочения правовых актов, установление полноценных структурно-функциональных связей между ними в современный период бурного развития российской правовой системы приобретают большое теоретическое и практическое значение и все более настоятельно требуют своего решения» [6, с. 292].

Одним из важнейших путей повышения эффективности нормативно-правовой базы в области железнодорожного транспорта является упорядочение правовых актов, приведение их с помощью системного сцепления в единое непротиворечивое целое. В силу своей природы и функции система актов должна развиваться в направлении логической законченности, непротиворечивости и целостности, ей следует содержать оптимальные условия для стабильности и формализованности, четкости и ясности, иерархичности и внутренней согласованности.

Железнодорожное право имеет достаточно большой и относительно самостоятельный массив законодательства, регулирующего деятельность железнодорожного транспорта и его инфраструктуры, что является еще одним критерием для выделения подотрасли права. Кроме того, железнодорожное законодательство имеет в своей основе обобщающий кодификационный правовой акт – Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации».

Безусловно, основным источником железнодорожного права является Гражданский кодекс РФ.

Поднимая планку правового регулирования перевозок грузов, пассажиров и багажа (в том числе транспортных уставов и кодексов) на уровень федеральных законов, Гражданский кодекс РФ стремился обеспечить создание в целом единой системы правового регулирования договора перевозки, применяемого в сферах деятельности различных видов транспорта.

Так, УЖТ РФ включает в себя целый ряд новых положений, значительно усложняющих и делающих невнятной структуру договорных связей, опосредующих перевозки пассажиров, грузов и багажа. В частности, теперь заявки грузоотправителей на подачу вагонов и контейнеров должны согласовываться перевозчиками с «владельцами инфраструктуры», которые должны строить свои отношения с перевозчиками на основе договоров об оказании услуг, выражающихся в предоставлении последней возможности пользоваться соответствующей инфраструктурой. В результате значительно расширится круг оснований отказа в удовлетворении заявок грузоотправителей на подачу транспортных средств (за счет возможных отказов в их согласовании со стороны «владельцев инфраструктуры»), неминуемо увеличатся тарифы за перевозки (для покрытия расходов перевозчиков на оплату услуг тех «владельцев инфраструктуры»). Таким образом, новый УЖТ РФ никак не свидетельствует об улучшении правового регулирования перевозок грузов железнодорожным транспортом.

Следующий уровень правового регулирования договора перевозки – утверждаемые транспортными министерствами и ведомствами правила перевозок грузов. Действовавшие ранее правила перевозок грузов различными видами транспорта до настоящего времени сохраняют свою силу, однако сфера их применения постепенно сокращается. После принятия Гражданского кодекса РФ (части второй) названные правила могли применяться в части, не противоречащей ГК РФ, затем, после введения в действие новых транспортных уставов и кодексов, – также в части, не противоречащей и указанным законам. Кроме того, в последние годы указанные правила перевозок активно обновляются: транспортными министерствами и ведомствами принимаются новые отдельные разделы правил перевозок, заменяющие собой соответствующие разделы ранее изданных правил. Данное обстоятельство учитывается в практике арбитражных судов. Например, Высший Арбитражный Суд РФ применительно к железнодорожным перевозкам разъяснял, что изданные до введения в действие ТУЖД нормативные акты, в том числе акты законодательства Союза ССР по вопросам, которые согласно ТУЖД должны регулироваться нормативными актами Российской Федерации, действуют впредь до принятия соответствующих актов. Это относится и к Правилам перевозок грузов, которые подлежат применению в части, не противоречащей ГК и ТУЖД [7, с. 11].

В связи с тем, что огромный массив железнодорожного законодательства представлен правовыми актами разной юридической силы и разнообразной видовой гаммой, разработка и подготовка к изданию которых осуществляется различными государственными органами и коллективами разработчиков, он должен быть пересмотрен, переосмыслен, проанализирован и обязательно систематизирован, то есть должен быть проведен мониторинг железнодорожного законодательства [8, с. 130–133]. При этом все общие нормативные положения, касающиеся функционирования железнодорожного транспорта, должны быть максимально сконцентрированы в одном законе, а не растворяться в море правовых актов, относящихся к разным отраслям законодательства, и в котором трудно «плыть» даже специалистам в данной области. Таким законом, думается, должен стать Кодекс железнодорожного транспорта Российской Федерации. В связи с этим отметим, что за разработку Кодекса РФ о железнодорожном транспорте еще в 2001 г. высказывался профессор А.И. Бобылев [9, с. 15]. Сегодня, полагаем, максимум усилий нужно прилагать не только для толкования существующих нормативно-правовых актов, содержащих в себе пробелы, противоречия и другие недостатки, но прежде всего направлять эти усилия на созидание законов.

Отметим, что существуют и отрицательные взгляды на издание Кодекса железнодорожного транспорта. Так, В.Г. Баукин считает, что «отрицательно следует оценить замену термина «устав» на «кодекс» [10, с. 82]. Далее автор замечает, что кодификация возможна, но только в рамках всего транспортного законодательства путем объединения транспортных уставов и кодексов в Транспортный кодекс Российской Федерации. Единый транспортный кодекс, по мнению автора, позволил бы решить ряд «вечных» проблем российского законодательства, например, соответствие специальных транспортных законов Гражданскому кодексу Российской Федерации, законодательное обеспечение прямых смешанных (комбинированных) перевозок, регламентацию транспортно-экспедиционной деятельности [11, с. 82].

Целесообразность принятия единого транспортного закона также отмечает и В.Н. Гречуха, который обосновывает свою позицию тем, что «регулирование действующими кодексами

и уставами общественных отношений одной весьма важной стороны области жизни государства (перевозок) с неизбежностью привело к дублированию не только многочисленных норм, но фактически целых разделов транспортных кодексов и уставов. Естественный выход из создавшейся ситуации – издание единого транспортного законодательного акта» [12, с. 74].

Считаем, что существует возможность и объективная необходимость принятия отдельного Кодекса железнодорожного транспорта Российской Федерации, так как в российском законодательстве уже имеются аналогичные кодексы, регламентирующие деятельность других видов транспорта, например, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (с изм. на 27.12.2009 г.) и Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ. При этом все вопросы, отнесенные к так называемым вечным проблемам, о которых говорит В.Г. Баукин, можно разрешить и в рамках отдельного отраслевого, в частности железнодорожного, кодекса. Следует полнее учитывать специфику железнодорожного транспорта, пользующегося не только преимуществами естественного монополиста, но и несущего в силу этого немалое дополнительное бремя, рискуя первым оказаться банкротом. Что же касается транспортно-экспедиторской деятельности, то для российских железных дорог все являются пользователями, в том числе и транспортно-экспедиционные фирмы, которым должны предоставляться равные возможности по пользованию услугами железнодорожного транспорта и его инфраструктуры.

Структуру предполагаемого Кодекса железнодорожного транспорта Российской Федерации следует выстроить так, чтобы: 1) его правовые нормы располагались в порядке, отражающем систему железнодорожного законодательства, содержали полное и всестороннее регулирование отношений в связи с перевозками в современных условиях; 2) были определены права, обязанности и ответственность сторон в этих отношениях; 3) были определены условия и порядок перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа как на территории Российской Федерации, так и в международных и транзитных сообщениях в условиях создания единого транспортного и экономического пространства, включающего страны Содружества Независимых Государств (СНГ), Европейского союза (ЕС), Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС).

В связи с тем, что Кодекс железнодорожного транспорта должен будет регламентировать только основные положения регулируемых правоотношений, возникающих между железными дорогами и пользователями, условия перевозок, положения об эксплуатации подъездных путей и т.п., необходимо детализировать особенности перевозочных процессов, которые регулируются многочисленными подзаконными актами. Наиболее распространенными среди этой группы подзаконных актов, закрепляющих технико-правовые нормы организации и осуществления перевозок, являются правила, инструкции, руководства, технические условия, нормы, тарифы, ГОСТы, преysкурранты и некоторые другие.

В то же время относительно большое количество ведомственных актов, среди которых насчитывается около тридцати различных правил перевозок (к примеру, Приказ Министерства путей сообщения Российской Федерации от 18 июня 2003 г. № 30 «Об утверждении Правил перевозок железнодорожным транспортом грузов в универсальных контейнерах», Приказ Министерства путей сообщения Российской Федерации от 26 июля 2002 г. № 30 (с изм. на 28.03.2007 г.) «Об утверждении Правил перевозок пассажиров, багажа и грузобагажа на федеральном железнодорожном транспорте» и др.), является еще одним недостатком железнодорожного законодательства.

Создается ситуация, при которой принимаемые многочисленные отраслевые нормативно-технологические акты не имеют надлежащей правовой базы и нет гарантии, что вскоре они не придут в противоречие с железнодорожным законодательством.

Как показывает анализ действующих подзаконных транспортных нормативных актов и практики их применения, наличие неоправданного множества видов и разновидностей нормативных правовых актов, издаваемых различными транспортными федеральными ведомствами, а также отсутствие унифицированного подхода к их структуре и содержанию являются существенными недостатками имеющейся системы железнодорожного транспортного законодательства.

Среди приведенного выше перечня разнообразных подзаконных актов выделяются такие весьма близкие по своему характеру и выполняемым задачам виды, как правила, инструкции и руководства. Все они регулируют однопорядковые вопросы, связанные с осуществлением определенной деятельности. При этом практически невозможно определить, на основании каких критериев одни вопросы организации и осуществления перевозок отнесены к регулированию правилами, другие регулируются инструкциями, а третьи – руководствами. Следует заметить, что ни в теории, ни в практике нормотворчества нет четкого различия между перечисленными видами нормативных актов, более того, в некоторых нормативных источниках правила,

руководства, инструкции объединены одним определением. Все это дало основание некоторым авторам научных трудов высказать обоснованные сомнения в целесообразности многообразия видов ведомственных нормативных актов.

Также следует заметить, что не существует принципиальных отличий между правилами, инструкциями и руководствами в отношении компетенции органов и должностных лиц по их изданию. Такими органами и должностными лицами на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395 (с изм. на 02.02.2010 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» являются федеральные органы исполнительной власти в области транспорта и их руководители. Следовательно, эти три вида актов обладают одинаковой юридической силой.

Таким образом, целесообразность систематизации железнодорожного законодательства вытекает из необходимости ликвидации пробелов и противоречий в действующем железнодорожном законодательстве, повышения уровня правового регулирования общественных отношений в данной отрасли, укрепления единства железнодорожного законодательства и согласованности содержащихся в нем юридических норм. Повышение уровня юридической техники, научная обоснованность принятия нового законодательства, принятие качественных основополагающих юридических актов, оказывающих существенное влияние на эффективность правотворческой и правоприменительной деятельности, позволит снизить уровень правового нигилизма и правового идеализма, повысить уровень законности и правопорядка в обществе. Это, в конечном счете, позволит осуществлять более эффективную правовую политику в области железнодорожного транспорта, основными приоритетами которой являются совершенствование законодательства и практики его применения, а также создание надежной правовой базы проводимых в отрасли реформ.

Ссылки:

1. Исаков Н.В. Правовая политика России: теоретические аспекты / под ред. проф. А.В. Малько. Саратов, 2003.
2. Баукин В.Г. Источники правового регулирования деятельности железнодорожного транспорта // Правоведение. 2004. № 2.
3. Малько А.В. Правовые акты как основное средство реализации правовой политики // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003.
4. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003.
5. Малько А.В., Шундиков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003.
6. Малько А.В., Шундиков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003.
7. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 ноября 1998 г. № 18 «О некоторых вопросах судебной практики арбитражных судов в связи с введением в действие Транспортного устава железных дорог Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1999. № 1. В настоящее время утратил силу.
8. Гречуха В.Н. Унификация транспортного законодательства // Сборник научных трудов (межвузовский). Т. IV. Актуальные проблемы социально-гуманитарных наук / под ред. Г.К. Овчинникова. М., 2000.
9. Бобылев А.И. Правотворчество субъектов права в сфере железнодорожного транспорта // Актуальные проблемы совершенствования законодательства в сфере железнодорожного транспорта: сб. науч. статей. Вып. 4 / под ред. А.И. Бобылева, Н.А. Духно. М., 2001.
10. Баукин В.Г. Источники правового регулирования деятельности...
11. Гречуха В.Н. Унификация транспортного законодательства...
12. Там же.

References (transliterated):

1. Isakov N.V. Pravovaya politika Rossii: teoreticheskie aspekty / ed. prof. A.V. Mal'ko. Saratov, 2003.
2. Baukin V.G. Istochniki pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti zheleznodorozhnogo transporta // Pravovedenie. 2004. No. 2.
3. Mal'ko A.V. Pravove akty kak osnovnoe sredstvo realizatsii pravovoy politiki // Rossiyskaya pravovaya politika: kurs lektsiy / ed. N.I. Matuzov, A.V. Mal'ko. M., 2003.
4. Matuzov N.I. Aktual'ne problemy teorii prava. Saratov, 2003.
5. Mal'ko A.V., Shundikov K.V. Tseli i sredstva v prave i pravovoy politike. Saratov, 2003.
6. Mal'ko A.V., Shundikov K.V. Tseli i sredstva v prave i pravovoy politike. Saratov, 2003.
7. Postanovlenie Plenuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 12 noyabrya 1998 g. No. 18 «O nekotoryh voprosah sudebnoy praktiki arbitrazhnyh sudov v svyazi s vvedeniem v deystvie Transportnogo ustava zheleznih dorog Rossiyskoy Federatsii» // Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. 1999. No. 1. At the present time it is expired.
8. Grechuha V.N. Unifikatsiya transportnogo zakonodatel'stva // Sbornik nauchnyh trudov (mezhvuzovskiy). T. IV. Aktual'ne problemy sotsial'no-gumanitarnykh nauk / ed. G.K. Ovchinnikov. M., 2000.
9. Bobylev A.I. Pravotvorchestvo sub"ektov prava v sfere zheleznodorozhnogo transporta // Aktual'ne problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva v sfere zheleznodorozhnogo transporta: sb. nauch. statey. Issue 4 / ed. A.I. Bobylev, N.A. Duhno. M., 2001.
10. Baukin V.G. Istochniki pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti...
11. Grechuha V.N. Unifikatsiya transportnogo zakonodatel'stva...
12. Ibid.