



Владимир Иванович Якунин
Проблемы международной гармонизации
железнодорожного права России

Издательский текст

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=2132745

Проблемы международной гармонизации железнодорожного права России: Научный эксперт; М.; 2008

ISBN 978-5-91290-037-2

Аннотация

В монографии проанализированы теоретические аспекты гармонизации железнодорожного права, выявлены приоритетные геостратегические направления гармонизации, актуальные для Российской Федерации, определены проблемы гармонизации железнодорожного права России с правом государств Европейского союза, Содружества Независимых Государств, стран Юго-Восточной Азии, предложены пути решения проблем. Показана связь транспортного права с крупными политическими и экономическими задачами Российской Федерации.

Для государственных служащих, работников транспортной отрасли, представителей органов законодательной и исполнительной власти, студентов и преподавателей юридических и транспортных высших учебных заведений.

Содержание

Введение	4
Глава 1	7
1.1. Понятие, способы и виды гармонизации и унификации права	7
1.2. Международное железнодорожное право и его гармонизация	14
1.3. Геостратегические направления гармонизации железнодорожного права России	19
Глава 2	26
2.1. Гармонизация железнодорожного права на пространстве колеи 1520	26
2.2. Сотрудничество российских железных дорог с международными транспортными организациями	32
Конец ознакомительного фрагмента.	36

Владимир Иванович Якунин

Проблемы международной гармонизации железнодорожного права России

Введение

В современном мире глобализация экономики, развитие товарообменов между государствами, необходимость формирования международных транспортных коридоров приводит к тому, что все больше возрастает роль транспорта. Общий мировой объем грузооборота оценивается в триллионах долларов. Значительная часть мирового грузопотока курсирует между Европой и Азией, в связи с чем у Российской Федерации с ее географическим положением имеется уникальный шанс наладить это движение транзитом через свою территорию. Однако конкуренция альтернативных проектов транспортных маршрутов, инвестиционная дороговизна делает эти планы непростыми. Транссибирская железнодорожная магистраль, существующая более века, испытывает ряд ограничений как по времени транспортировки, так и по ее сквозной стоимости, зависящей не только от железнодорожного транспорта, но и от портовых перевалок.

В настоящее время интенсификация транзитных контейнерных перевозок выглядит как стратегический инфраструктурный проект. Актуальны темы транзитного коридора Москва-Токио, восстановления и модернизации Транскорейской железнодорожной магистрали и соединения ее с Транссибом, сотрудничества с Китаем, вхождения врезкой 1520 в европейские узкоколейные железнодорожные сети.

Обеспечение внешнеэкономических и транзитных связей, ускорение интеграции в мировой транспортный рынок являются приоритетными задачами железнодорожного транспорта России. Это обстоятельство актуализирует ряд вопросов развития, в частности возникающих при перевозках внешнеторговых грузов, выполняемых через сухопутные пограничные переходы и морские порты, в связи с необходимостью ускорения переработки грузов в транспортных узлах, образованных на стыках железнодорожного и других видов транспорта. Возникают вопросы из-за различий в национальных системах транспортного права стран-участников трафика.

В условиях интенсивного развития международного сотрудничества в транспортной сфере гармонизация права как основному международно-правовому методу сближения различных правовых систем принадлежит центральная роль. Ей отводится особое место в решении транспортных проблем, возникающих между различными государствами, создании международной транспортной инфраструктуры, имеющей единые технические параметры и обеспечивающей применение единой технологии перевозок и правового режима безопасности во всех ее аспектах. Эффективно проведенная гармонизация права способна не только сблизить законодательство государств, зачастую принадлежащих к разным правовым системам, но и устранить имеющиеся коллизии, пробелы и противоречия, в том числе и в национальном законодательстве заинтересованных государств, которые тормозят успешное развитие транспортных систем.

Формирование и развитие международных отношений Российской Федерации сопровождается возрастающей конкуренцией, в том числе и в международных транспортных перевозках. Транспортная среда в глобальном масштабе сохраняет некоторые свои нацио-

нальные и региональные особенности, выступает объектом и одновременно инструментом политического влияния¹. Часто именно политический фактор осложняет сотрудничество государств в железнодорожной и иных сферах.

Вместе с тем развитая транспортная инфраструктура способна обеспечить нормальное функционирование государства, его безопасность, ликвидировать экономическую отсталость отдельных регионов, развивать сотрудничество с другими государствами.

Наиболее актуально для России, ее железнодорожной отрасли – сотрудничество с ближайшими соседями: европейским регионом, странами на постсоветском пространстве, с азиатскими государствами. Со многими из них Россия давно сотрудничает и гармонизирует правовую базу в области железнодорожного транспорта, с некоторыми государствами такое сотрудничество целенаправленно не ведется или находится в начальной стадии. Гармонизация железнодорожного права может проводиться как с конкретными государствами, так и в рамках международных организаций. В связи с предстоящим вступлением России во Всемирную торговую организацию возникает самостоятельная проблема соответствия российского законодательства, регулирующего отношения в сфере железнодорожного транспорта, требованиям ВТО.

Перед Российской Федерацией стоит важная задача – сохранения и расширения пространства железнодорожной колеи 1520. Россию, государства СНГ, страны Балтии связывают ширококолейные железные дороги, однако в последнее время прибалтийские государства и партнеры по СНГ все чаще рассматривают возможности колеи европейского формата, некоторые из них уже строят такие железные дороги. Это естественное следствие притяжения геоэкономических систем, в частности европейской. России же необходимо сохранить уже существующее технологическое единство на всем пространстве 1520, что ставит задачу гармонизации технических стандартов и требований транспортной безопасности.

Существует ряд проблем в сфере железнодорожного транспорта, затрудняющих сотрудничество на международном уровне и требующих оперативного разрешения. Среди них такие, как:

- снижение привлекательности российских железных дорог для грузоперевозчика из-за негибкой тарифной политики, в том числе в рамках международных транспортных коридоров;

- недостаточно эффективная система управления перевозками, выражающаяся в отсутствии единой информационной и навигационной системы, обмена данными при транзитных перевозках, что пытаются восполнить двусторонними соглашениями между отдельными государствами, а это не способствует созданию единой системы;

- усложненность таможенных и пограничных процедур, в результате чего возрастают временные дополнительные материальные затраты грузоотправителей;

- неурегулированность некоторых вопросов транспортной безопасности, в том числе слабая координация и эффективность деятельности международных организаций и органов государства в области обеспечения транспортной безопасности, отсутствие соответствующей единой нормативно-правовой базы СНГ;

- отсутствие единой системы технического регулирования на пространстве колеи 1520.

Эти и иные прилежащие актуальные проблемы рассмотрены в настоящей монографии в разрезе гармонизации российского железнодорожного права с государствами Евросоюза, СНГ и азиатско-тихоокеанским соседями. Гармонизация транспортного права не является панацеей от всех трудностей международных перевозок, но свою роль в их развитии играет несомненно. А некоторая запущенность в этой сфере в связи с десятилетиями интенсивных

¹ Якунин В.И. Политология транспорта, М.: Экономика, 2006.

социально-экономических трансформаций в России и странах постсоветского пояса делает ее еще более актуальной.

Таким образом, монография, открывая в теоретическом и прикладном отношении представленную проблематику, особенно для железнодорожного транспорта, нацелена на практический вклад в развитие транспортных связей России с сопредельными геоэкономическими регионами.

Глава 1

Теоретические основы гармонизации права

1.1. Понятие, способы и виды гармонизации и унификации права

Право выступает как основной регулятор общественных отношений, в том числе и международно-правовых. Глобализационные процессы, происходящие в современном мире, делают практически невозможным автономное существование государства и сопровождаются той или иной формой международно-правовой интеграции. В международном праве юриспруденция выделяет три основные формы такой правовой интеграции. К ним относят *гармонизацию, а также сближение и унификацию* права.

Гармонизация права не является новым правовым явлением и нововведением XX и XXI вв. Весь исторический процесс развития национального права тех или иных государств так или иначе сопровождался различными проявлениями гармонизации. При формировании собственной правовой системы государства заимствовали некоторые элементы права зарубежных государств, что зачастую приводило к созданию целых правовых семей. Наиболее известными в мире на сегодняшний день являются англосаксонская и романо-германская правовые семьи.

Российская Федерация после распада Советского Союза начала формировать и реформировать собственную правовую систему. В той или иной мере почти весь конституционно-правовой блок был заимствован у европейских государств, однако многие отрасли права и по настоящее время содержат правовые нормы, сформированные еще во времена СССР. Многие принятые российские законы были заимствованы государствами-участниками СНГ при формировании тех или иных относительно новых отраслей права.

Исторически сложилось два пути осуществления гармонизации права: стихийный и целенаправленный. Суть стихийной гармонизации состоит в том, что в процессе взаимодействия между государствами возникали похожие, а иногда и единообразные правовые нормы. Такое взаимодействие иногда принимало насильственные формы. Так, например, войны приводили к распространению права завоевателей на территории покоренных стран. Но известны случаи, когда завоеватели воспринимали более развитое право покоренных народов. Наиболее яркий пример – восприятие варварами права павшей Римской империи. К стихийной гармонизации иногда относят заимствование правового опыта других государств, приводящее к сближению права, хотя такой цели изначально не ставилось.

Одним из наиболее известных исторических способов гармонизации является *рецепция*, которая представляет собой одностороннее заимствование права одним государством у другого. Бельгия, например, заимствовала Кодекс Наполеона, а в советское время Монголия – Гражданский кодекс СССР.

Выделяют два основных вида гармонизации: одностороннюю и взаимную. При односторонней гармонизации право одного государства адаптируется к праву другого государства. При взаимной гармонизации каждый из участников предпринимает усилия для согласования мер к встречному сближению права. Гармонизация может осуществляться на национально-правовой и международно-правовой основах. Национально-правовая гармонизация всегда односторонняя, поскольку государство вводит в свое национальное право нормы иностранного права. Международно-правовая основа предполагает создание правовых норм на международном уровне. Такие нормы часто имеют рекомендательный характер,

а государства включают их в свое национальное право на принципе добровольности. Между гармонизацией с иностранным и международным правом такая же разница, как между двумя и многосторонними международными отношениями.

Взаимная гармонизация – относительно новый способ сближения различных правовых систем, получившим широкое распространение в конце XX в. Осуществляется она обычно с помощью международных механизмов, включая межправительственные, а также механизмы международных организаций. Итогом такой гармонизации являются резолюции и иные документы международных органов и организаций. В результате гармонизации у правовых систем различных государств появляются схожие нормативные правовые акты, но, как правило, неодинаковые.

Таким образом, гармонизацию права можно определить как нормотворческий процесс, направленный на сближение и согласование права различных государств, а также на устранение коллизий и противоречий в рамках правовой системы одного государства, в результате чего формируются общие принципы и процедуры.

Последняя особенность ведет к тому, что гармонизацию права можно понимать в широком и узком смысле.

Гармонизация права в узком смысле – это исключительно внешнее воплощение гармонизации, т. е. гармонизация права (правовых систем) участников международно-правовых отношений. Внешняя гармонизация понимается как нормотворческий и организационно-управленческий процесс, заключающийся в сближении и согласовании транспортного права различных государств, происходящий одновременно в национальном и международном праве.

Гармонизация права в широком смысле представляет собой не только международно-правовую деятельность, но и деятельность по сближению правовых норм внутри самой национальной правовой системы.

Внутренняя гармонизация российского транспортного права – это нормотворческий процесс в национальном праве государства, направленный на устранение коллизий и противоречий между различными отраслями и институтами транспортного права, а также внутри самих отраслей и институтов. У приверженцев данной точки зрения есть и оппоненты, поскольку в современном международном праве гармонизация права не подразделяется на внутреннюю и внешнюю, или международно-правовую и национально-правовую. Гармонизация понимается исключительно как внешний международный процесс, участниками которого являются субъекты международно-правовых отношений. А тот процесс, который в авторском подходе понимается как внутренняя (национально-правовая) гармонизация традиционно интерпретируется как деятельность государственных органов по устранению коллизий и противоречий в национальном праве, что обычно не относится к гармонизации. Вместе с тем в странах с резко переходной экономикой, да еще и с социально-политическими трансформациями, ситуация не является классической.

Кроме того, если рассматривать термин «гармонизация» с позиций этимологии, то выясняется, что сам термин произошел от греческого слова «гармония» (*harmonia*), что означает связь, стройность, соразмерность. Цель устранения коллизий и противоречий – это создание связанной упорядоченной прозрачной системы правовых норм в рамках национального законодательства, чему призвана способствовать внутренняя гармонизация права.

Гармонизация права, как и любое правовое явление, имеет свои положительные и отрицательные стороны. Плюсы гармонизации очевидны: облегчается сотрудничество государств в различных сферах, формируется схожее законодательство, способствующее устранению многих ненужных барьеров, увеличивается товарообмен между государствами, как следствие повышаются экономические показатели и т. д. Но существуют и минусы. Прежде всего в ходе гармонизации неизбежно стирается национально-правовая самобытность госу-

дарства. В среде специалистов по международному публичному праву существует мнение, что в ходе гармонизационных процессов неизбежно страдает как минимум один из участников-государств. Исходит эта теория из факта, что априори гармонизация не может быть равносторонней, одинаково взаимовыгодной для всех участников гармонизации. В результате гармонизации один или несколько из участников так или иначе заимствуют чужие правовые нормы, зачастую чуждые собственной правовой системе, либо же изменяют собственное законодательство в соответствии с договоренностями. Такая точка зрения имеет право на существование, но представляется спорной, поскольку гармонизация права, как правило, – это процесс, во-первых, добровольный, во-вторых, всегда есть стремление провести его в интересах всех участников.

Гармонизация права может проводиться различными способами, наиболее распространенными из которых являются:

- принятие международно-правовых актов с целью последующей их имплементации в национальном законодательстве двух и более стран (к таким международно-правовым соглашениям могут относиться различные конвенции, дву- и многосторонние соглашения, протоколы и иные документы);

- односторонняя имплементация зарубежных правовых норм (положительного опыта) в национальном законодательстве государства;

- выработка правовых рекомендаций зарубежному государству по определенным вопросам;

- доработка национального законодательства: восполнение пробелов, устранение коллизий и противоречий в рамках одной отрасли права.

К первому способу гармонизации относится и принятие модельного законодательства для участников международной гармонизации. Следует более подробно остановиться на рассмотрении вопроса о таком правовом инструменте, как модельный закон.

В настоящее время принятие модельных законов используется как один из способов гармонизации законодательства различных государств. Такая форма гармонизации законодательства характерна для участников Содружества Независимых Государств. Поскольку основная роль в процессе такой гармонизации отводится Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ как органу межпарламентского сотрудничества, то именно Ассамблея ответственна за качество принимаемых модельных законов, которые впоследствии могут лечь в основу национальных законов государств-участников СНГ. Главная задача принятия модельных законов – сделать так, чтобы национальные законы различных стран СНГ, разработанные и принятые на базе модельных законов, не слишком разошлись между собой. Это отнюдь не означает, что они должны быть идентичны. Безусловно, каждый национальный нормативный правовой акт должен в первую очередь учитывать национальные интересы, но они могут учитывать и общую для Содружества Независимых Государств задачу – обеспечение единого правового пространства, которое позволит повысить статус СНГ в целом и каждого из участников в отдельности, а также укрепит геополитические позиции СНГ. Особенно следует отметить, что за весь период существования и функционирования Межпарламентской Ассамблеи было принято более 211 модельных законов, однако далеко не все из них восприняты в национальном праве государств-участников СНГ. Таким образом, для того чтобы модельные законы работали и достигали заявленных в них целей, нужно в первую очередь определиться со статусом модельного закона как законодательного (правового) акта.

На сегодняшний день не существует единого правового определения понятия «модельный закон». Так, в Большом юридическом словаре под модельным законом понимается законодательный акт типового характера, который содержит нормативные рекомендации, а также варианты возможных правовых решений тех или иных вопросов определенной сферы

общественных отношений. Соответственно, модельный закон является актом непрямого действия, не имеет юридической силы и не содержит в себе механизмов принуждения по поводу принятия и включения в национальное законодательство норм модельного закона.

Нет и единой формы модельного закона. Это может быть как стандартный закон с соблюдением всех требований юридической техники, так и отдельные рекомендации, конкретные решения, либо же концепция, закрепляющая лишь базовые положения, дефиниции, не конкретизирующая и не раскрывающая их. Модельные законодательные акты могут содержать лишь общие принципы, основные начала, могут быть примерным законом или моделью кодекса, основными положениями, которые государство по собственному усмотрению и в нужном ему объеме возводит в ранг норм национального права.

Признаками модельных актов является то, что они:

- имеют рекомендательный характер;
- выполняют нормативно-консолидирующую роль в законодательстве;
- дают возможность законодательным органам самостоятельно определять степень имплементации модельных законов в законотворческой деятельности;
- разрабатываются для более строгого увязывания с соответствующим законом;
- служат правовым стандартом².

В мировой практике модельные законы принимаются либо международной организацией, или законодательным органом федеративного государства в целях гармонизации законодательства различных государств либо унификации законодательства различных субъектов федерации. Однако и в том и в другом случае такие нормативные акты не имеют юридической силы и носят рекомендательный характер. Юридическую силу нормы модельных законов получают лишь после их одобрения (принятия) соответствующим законодательным органом: национальным парламентом или законодательным органом субъекта федерации. На международном уровне в настоящее время модельные законы принимают, в частности, Парламентская Ассамблея Совета Европы и уже упомянутая Межпарламентская Ассамблея стран-членов СНГ.

Принимаются модельные законы и в федеративных государствах. В качестве примера можно привести США, где развита практика создания типовых законов и кодексов для штатов с целью установления максимального единообразия в тех правовых отраслях, где это действительно необходимо. Такие типовые законы готовятся Общенациональной комиссией всех штатов совместно с Американским институтом права и Американской ассоциацией адвокатов. Для того чтобы разработанный закон стал законом конкретного штата он должен быть официально им утвержден. Американская практика показывает, что разработанные типовые кодексы в различных отраслях права были приняты впоследствии практически во всех штатах.

В Российской Федерации можно усмотреть элементы подобной практики в принятии федеральных законов в виде так называемых Основ законодательства в той или иной сфере, которые затем конкретизируются в виде законов субъектов федерации. Существует практика разработки типовых законов законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации для органов местного самоуправления. Также известны случаи разработки проектов типовых законов различными общественными организациями, например, Торгово-промышленной палатой Российской Федерации.

Возвращаясь к деятельности Межпарламентской Ассамблеи стран-членов СНГ, необходимо отметить, что поскольку она разрабатывает и принимает модельные законы сразу для всех государств Содружества, то было бы целесообразно разработать и принять в рамках СНГ соглашение «О статусе модельного закона Содружества Независимых Государств».

² По материалам сайта Юридического клуба: <<http://www.yurclub.ru/docs/international/article20.html>>.

Этот акт призван разъяснить и определить статус модельного закона, установить его юридическую силу и упорядочить механизм принятия таких законов, а также восприятия его норм национальными законодательствами государств-участников СНГ.

Модельные законы, принимаемые Межпарламентской Ассамблеей СНГ, зачастую остаются невостребованными в национальном законодательстве государств СНГ, потому как механизм их формирования не слишком отработан, а сами они не обладают юридической силой и носят рекомендательный характер.

Сказанное, однако, не умаляет значения модельных законов в процессе гармонизации законодательств государств-участников СНГ. Можно отметить Модельный гражданский кодекс, принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ в 1994–1996 гг. На его основе были разработаны гражданские кодексы в Белоруссии, Казахстане, Киргизии и Узбекистане.

В области модельного правотворчества возникает необходимость в налаживании взаимной информированности стран СНГ о правовых изменениях, о взаимных проблемах и интересах в той или иной области. Требуется большие усилия для имплементации модельных актов в национальное законодательство суверенных государств, но, несмотря на это, модельные законодательные акты являются перспективной формой правотворчества, используемой в той или иной мере во всем мире.

Переходя от модельного законотворчества к теоретическим вопросам гармонизации, следует заметить, что в теории международного права традиционно выделяются две основные формы правовой интеграции: унификация и гармонизация законодательства, хотя таких форм на практике может быть и больше.

Очень часто гармонизацию и унификацию считают синонимами, равнозначными понятиями, однако это далеко не так. Объединяет унификацию и гармонизацию то, что они являются нормотворческими процессами, происходящими с участием субъектов международно-правовых отношений. Цели гармонизации и унификации различны. Следует более подробно остановиться на определении унификации права.

Сам термин «унификация» происходит от латинского слова *unusfacio* (*unus* – один и *facio* – делать). Под правовой унификацией в международном частном праве понимают процесс выработки единообразных (унифицированных) норм³. Во времена Советского Союза в основном «толковом словаре» СССР – Большой советской энциклопедии унификация в праве определялась как деятельность компетентных органов государства или нескольких государств, направленная на выработку правовых норм, единообразно регулирующих определенные виды общественных отношений⁴.

Унификацию права можно определить как создание одинаковых, единообразных (унифицированных) норм во внутреннем праве разных государств. Унификация права означает сотрудничество государств, направленное на создание, изменение или прекращение одинаковых правовых норм во внутреннем праве определенного круга государств. Унификация является разновидностью нормотворческого процесса. Унификация происходит одновременно в двух правовых системах – в международном праве и во внутреннем праве государства.

Гармонизация и унификация – схожие, но не идентичные процессы. Унификация предполагает введение в национальное право различных государств одинаковых норм права, что ведет к сближению национально-правовых систем, стиранию различий между ними. Гармонизация – более широкое понятие, т. к. сближение права при гармонизации осуществля-

³ Абдуллин А.И. К вопросу об унификации в международном частном праве // Правоведение. 1998, № 2.

⁴ Большая советская энциклопедия. Полный текст третьего издания «Большой советской энциклопедии», выпущенной издательством «Советская энциклопедия» в 1969–1978 гг. в 30 томах; см.:

ется и за пределами унификации. Некоторые теоретики выделяют гармонизацию в широком смысле, которая включает в себя гармонизацию и унификацию, и гармонизацию в узком смысле (собственно гармонизацию).

Основным отличием гармонизации от унификации является отсутствие в этом процессе международно-правовых обязательств государств, закрепленных договором. При гармонизации принимаются рамочные документы, а государства на добровольной основе включают эти нормы во внутреннее законодательство. Гармонизация права – более простой и мягкий процесс. Чаще всего гармонизация представляет собой односторонний процесс, но даже взаимная гармонизация, хотя и осуществляется с использованием международно-правовых механизмов, не сопровождается жесткими юридическими обязательствами.

Унификация приводит к созданию одинаковых правовых норм в национальном праве различных государств, в то время как гармонизация – лишь к сближению права, к устранению противоречий.

Унифицированные нормы в национальном праве выступают как специальные, поскольку их природа связана с международным договором. Отсюда и особый порядок их применения. В процессе же гармонизации происходит развитие национального права, поскольку в него включаются нормы либо заимствованные у других государств, либо предусмотренные типовым законом, иным международно-правовым актом, адаптированные к национальной правовой системе, и принимаемые в виде национальных правовых актов. Они ничем не отличаются от иных национальных правовых норм и применяются в общем порядке.

Заведующий кафедрой права Европейского союза Московской государственной юридической академии С.Ю. Кашкин считает гармонизацию права, наряду с унификацией права, одним из методов правовой интеграции⁵. Целью же самой правовой интеграции он признает преобразование правовых норм путем приведения их к единому знаменателю. Гармонизация при этом является ведущим инструментом интеграции, без гармонизации ставится под сомнение сама возможность правовой интеграции.

И.Л. Бачило, разрабатывая методику гармонизации законодательства и формируя рекомендации по созданию единого правового пространства Союзного государства России и Белоруссии, определяет гармонизацию законодательства как комплексную систему деятельности правоведов, включающую выявление наличности правовой базы каждого государства; проведение сравнительного анализа, выявление различий и противоречий, пробелов, оценку актуальности и преимуществ законодательства каждой из сторон, выработку прогноза относительно реализации конкретных форм создания единой или унифицированной правовой системы Союза, организацию работы по каждому объекту законодательства с учетом определенной формы его адекватности включения в единое правовое пространство⁶.

Помимо гармонизации и унификации права некоторые специалисты в области международного права выделяют еще способ международно-правовой интеграции – сближение права. Процесс сближения означает выработку общего курса развития, выработку общих юридических норм⁷.

Целью сближения законодательства является согласованность, устранение противоречий в правовых системах государств.

⁵ Кашкин С.Ю. Стратегия и механизмы гармонизации законодательства // <www://recep.ru/files /documents/ harmonization_kashkin_rus.pdf>.

⁶ Бачило И.Л. Методика гармонизации законодательства // <www.ipaeurasec.org/docsdown/metod-garmoniz.pdf>.

⁷ Войников В.В. Россия – ЕС: Правовые аспекты создания общего пространства свободы, безопасности и законности // Актуальные проблемы правовой реформы в России: Материалы межвузовской конференции, г. Калининград, 23 апреля 2005 г.

При этом сближение и гармонизация права – процессы далеко не идентичные, хотя довольно похожие. В.В. Войников различает эти процессы по степени согласованности. По его мнению, сближение законодательства означает процесс, при котором определяется общий курс государств в данной сфере, направления, этапы и способы сближения. В то время как гармонизация законодательства имеет место в тех случаях, когда согласуются общие подходы, концепции развития национальных законодательств, вырабатываются общие правовые принципы и отдельные решения.

Сближение правовых систем рассматривается И.И. Лукашуком как глобальное явление⁸, и как процесс, который в дальнейшем будет постоянно прогрессировать. Ю.А. Тихомиров же под сближением понимает курс государств на определение общих направлений согласованного развития национальных законодательств, на преодоление правовых расхождений и разработку общих правовых решений⁹.

Очевиден различный смысл используемых понятий «сближения» и «гармонизации» на примере документов Европейского союза. Глава 3 Договора, учреждающего Европейское сообщество¹⁰, посвящена сближению законодательств государств-участников договора. Данный Договор в статье 95 вводит два понятия – «меры для сближения законодательств» и «меры по гармонизации», не раскрывая, однако, смысла обоих понятий.

Способы и методы правовой интеграции могут быть различными. Рассмотренные выше гармонизация, унификация и сближение права во многом очень схожие процессы, происходящие в международном праве, но имеющие и существенные различия по степени согласования правовых норм. Процессы гармонизации и унификации происходят как на международном, так и на национально-правовом уровне, в любом случае национальное законодательство адаптируется к законодательству другого государства, международного договора и т. д. Различием между этими процессами как раз и будет степень адаптации. Для гармонизации права характерна добровольность включения правовых норм в национальное законодательство, тогда как при унификации государства-участники связаны международно-правовым договором или иным документом, имеющим юридическую силу и предполагающим правовые обязательства по унификации национально-правовых норм.

В теории международного права до сих пор не выработан единый подход к определению понятий «гармонизация» и «унификация», некоторые теоретики считают их равнозначными, другие полагают, что унификация – разновидность гармонизации. Все же большинство специалистов в области международного права разделяют гармонизацию и унификацию, считая их различными способами (формами) правовой интеграции. Гармонизация права представляется наиболее демократичной формой правовой интеграции, в рамках которой любой участник действует добровольно, учитывает собственные интересы, и уже исходя из этого, адаптирует национальное законодательство к иным правовым нормам.

⁸ Лукашук И.И. Международное право в судах государств. СПб., 1993.

⁹ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996.

¹⁰ <http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soob_nice.htm>.

1.2. Международное железнодорожное право и его гармонизация

Очевидна роль транспорта в экономическом развитии каждого государства отдельно и мировой экономики в целом¹¹. Принципиальное отличие транспорта как отрасли материального производства состоит в том, что его продукцией является деятельность по перемещению грузов и людей¹².

В процессе такой деятельности складываются различные отношения – политического, экономического, технического, правового характера. Последние включают в себя большой комплекс гражданско-правовых норм, в первую очередь касающихся регулирования перевозок, что стало причиной их изучения в рамках международного частного права¹³.

Однако отношения в области транспорта значительно шире, чем только осуществление грузовых и пассажирских перевозок, – это вопросы управления и развития транспорта, формирования и развития международных транспортных коридоров, транзита, тарифного регулирования, обеспечения транспортной безопасности, техническое регулирование, стандартизация и иные. И часть из них регулируются не только в рамках правоотношений, возникающих между перевозчиком и клиентом – юридическими и физическими лицами.

Центральное место здесь занимает государство, многое в транспортной сфере определяется его деятельностью как публичного субъекта. Государство проводит политику в области транспорта, регулирует тарифы. Более того, в процессе этой деятельности государство вступает в отношения с другими государствами, в результате чего заключаются соглашения, устанавливающие права и обязанности для транспортных организаций, в частности железнодорожных администраций, перевозчиков, клиентов железных дорог. Целый ряд важных аспектов регулируется в рамках международных организаций.

Такая деятельность выходит за рамки международного частного права, поэтому ограничивать изучение транспортного права лишь данной отраслью неверно и даже ущербно – значительный пласт отношений исключается из исследования.

Весомая часть правоотношений имеет международно-правовой характер, т. е. является предметом международного публичного права, а в рамках Европейского союза, где особенность регулирования заключается в принятии директив наднационального характера, и европейского права.

Международное транспортное право включает в себя несколько подотраслей, разделение на которые проводится в зависимости от вида транспорта: морского, воздушного, железнодорожного, автомобильного, а в последнее время также трубопроводного и даже космического¹⁴.

Международное железнодорожное право, как подотрасль международного транспортного права, представляет собой совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения между государствами и иными субъектами международного права в области железнодорожного транспорта.

На международном уровне регулирование вопросов железнодорожного транспорта входит в компетенцию многих международных межправительственных и неправитель-

¹¹ Егизаров В.А. Транспортное законодательство государств-участников СНГ. М., 2007. С. 5–6; Салминен Э.О., Борозна А.А., Икаев Ю.К., Икаева Т.П. Международное транспортное и таможенное право России. СПб., 2007. С. 3.

¹² Салминен Э.О., Борозна А.А., Икаев Ю.К., Икаева Т.П. Указ. соч. С. 3.

¹³ Богуславский М.М. Международное частное право. М., 1994. С. 232; Ерпылева Н.Ю. Актуальные проблемы теории и практики международного транспортного права // Адвокат. 2003. № 2.

¹⁴ Салминен Э.О., Борозна А.А., Икаев Ю.К., Икаева Т.П. Указ. соч. С. 23.

ственных организаций, таких, как Содружество Независимых Государств и прежде всего его Совет по железнодорожному транспорту, Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Организация сотрудничества железных дорог (ОСЖД), Международный союз железнодорожного транспорта (МСЖД), Организация по международным железнодорожным перевозкам (ОТИФ), Комитет по внутреннему транспорту Европейской экономической комиссии ООН, Европейское железнодорожное агентство.

В теории международного права существуют два основных подхода к изучению международного транспортного права.

В ряде работ международное транспортное право рассматривается как составная часть международного частного права, а о транспортном праве говорится как о комплексе правовых норм, регулирующих транспортные отношения, осложненные иностранным элементом. С этой точки зрения международное транспортное право рассматривается, например, в Курсе международного частного права Л.А. Лунца (соответствующие разделы написаны О.Н. Садиковым), в других работах О.Н. Садикова, а также В.А. Егиазаровым.

Эта точка зрения имеет под собой достаточные основания – действительно, отношения международного транспортного, в том числе железнодорожного, сообщения, естественно, включают иностранный элемент, и в определенной части регулируются как международными договорами, так и национальными нормативными правовыми актами. В связи с этим рассмотрение вопросов правового регулирования международного железнодорожного сообщения в рамках международного частного права отчасти справедливо. Однако при этом следует учитывать, что международное частное право является, во всяком случае такова общепризнанная доктрина, отраслью национального права страны, регулирующей частно-правовые (гражданско-правовые в широком смысле) отношения, осложненные иностранным элементом.

Рассмотрение же международного транспортного права и международного железнодорожного права как его составной части только в рамках конкретных национальных правовых систем является совершенно недостаточным, т. к. не отражает всей полноты складывающихся транспортных отношений и правового регулирования. Основу регулирования международного транспортного (и международного железнодорожного) права составляют международные договоры, что естественно, т. к. по вопросам международного транспорта существует значительный объем межгосударственных отношений.

В связи с этим заслуживает внимания и другой подход к изучению вопросов правового регулирования международных транспортных отношений, когда международное право рассматривается в рамках международного публичного права. При этом в ряде работ международное транспортное право рассматривается как подотрасль или институт международного экономического права¹⁵.

Такой подход к рассмотрению проблем международного транспортного права в высокой степени отражает природу составляющих его норм, позволяет точнее и глубже определить существо международного транспортного права, а значит – способствовать его прогрессивному развитию.

При этом справедливо будет отметить, что деление международного публичного права на отрасли достаточно условно. Единой общепризнанной системы отраслей и институтов международного права не существует. При этом можно согласиться с определением отрасли международного права, данным Д.И. Фельдманом, – «совокупность согласованных юридических норм, регулирующих более или менее автономно международные отношения опреде-

¹⁵ См.: *Бекашев К.А.* Международное транспортное право. Гл. XV. § 8 // *Международное публичное право / Ануфриева Л.П., Бекашев Д.К., Бекашев К.А. и др. Под ред. К.А. Бекашева. М., 2004; Вельяминов Г.М.* Международное экономическое право и процесс: Академический курс. Гл. IX, § 388–417 М., 2004; и др.

ленного вида, совокупность, характеризуемая соответствующим предметом правового регулирования, качественным своеобразием, существование которой вызывается интересами международного общения»¹⁶.

Представляется, что сегодня международное транспортное право обладает значительной спецификой регулирования как в части объекта международных транспортных отношений, так и в части формирования специальных принципов, что позволяет утверждать о формировании самостоятельной отрасли международного права – международного транспортного права.

При этом международное железнодорожное право может рассматриваться как отдельная подотрасль международного транспортного права, обладающая специфическим предметом регулирования, и собственными принципами.

Необходимо отметить, что современному развитию международного железнодорожного права присущи две формально противоположные тенденции.

С одной стороны, своеобразие, специфика регулирования международных отношений в сфере железнодорожного транспорта постепенно нарастает, что свидетельствует об определенной возрастающей самостоятельности международного железнодорожного права. Исходя из этого, можно было бы говорить о процессе формирования международного железнодорожного права как самостоятельной отрасли международного права, наряду с международным воздушным, космическим и морским правом.

Вместе с тем очевидная необходимость единства регулирования транспортных отношений, перевозок грузов и пассажиров в смешанном сообщении делает актуальной задачу формирования и развития международного железнодорожного права в едином комплексе международного транспортного права.

Источниками международного железнодорожного права, как и всего международного публичного права, являются международные договоры, международно-правовые обычаи, общие принципы права, некоторые решения международных организаций.

Безусловно, центральное место в международно-правовом регулировании железнодорожного транспорта занимают международные договоры.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ международные договоры Российской Федерации, как и общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы. Договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений и являются существенным элементом стабильности международного правопорядка, поэтому не могут не учитываться при формировании и реализации транспортной политики России.

Транспортная сфера России не только и не столько регулируется международным правом, в частности международными договорами, однако основой все же остается внутреннее законодательство Российской Федерации, которое достаточно подробно регламентирует различные аспекты деятельности в рамках транспортного комплекса. Не так давно из смежных отраслей – гражданского, таможенного, административного и иного права выделилась самостоятельная отрасль права – транспортное право Российской Федерации.

Сегодня уже мало кто станет спорить о необходимости выделения транспортного права в отдельную отрасль – настолько широк спектр вопросов, регулируемых в рамках отрасли. На сегодняшний день в юридической литературе транспортное право определяется как совокупность общественных отношений, которые возникают в связи с организацией и деятельностью транспортных предприятий, между транспортными предприятиями и потребителями услуг, а также между различными видами транспорта¹⁷.

¹⁶ Фельдман Д.И. Система международного права. Казань, 1983. С. 47.

¹⁷ <<http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/18890>>.

Однако представляется, что эта дефиниция не полностью отражает суть транспортного права. Прежде всего следует отметить, что транспортное право – это комплексная отрасль российского права, которая регулирует различные отношения, возникающие в транспортной сфере. Эти отношения могут быть также урегулированы земельным, гражданским, трудовым, административным и иным правом, но в силу своей специфичности, нуждаются в особом комплексном правовом регулировании. Нормы транспортного права регулируют отношения по перевозке грузов и пассажиров, вопросы страхования, аренды транспортных средств, предоставления земельных участков для нужд транспорта (например, выделения полос отвода для строительства железнодорожной ветки), трудовые отношения и многие другие вопросы. Главной особенностью транспортного права является то, что эта отрасль сочетает в себе организационно-властные отношения, регулируемые административным правом, и имущественные отношения, которые регулирует гражданское право.

Железнодорожное право Российской Федерации – подотрасль транспортного права, наряду с морским, воздушным и иным правом. Железнодорожный транспорт нуждается в особом правовом регулировании. Железнодорожное право, равно как и транспортное, сочетает в себе публичный и частный элементы. Государство принимает активное участие в регулировании железнодорожного транспорта, в то же время ОАО «Российские железные дороги» и другие железнодорожные компании являются хозяйствующими субъектами, деятельность которых регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации и иным федеральным законодательством в области железнодорожного транспорта.

Международная гармонизация железнодорожного права России означает сближение норм российского железнодорожного права с нормами международного железнодорожного права, а также с нормами железнодорожного права отдельно взятых государств.

В первую очередь при осуществлении международной гармонизации железнодорожного права необходимо учитывать российские интересы как государства, так и российских перевозчиков и российского бизнеса в целом.

Цель гармонизации железнодорожного права России – создание правовых основ для усиления роли российских железных дорог на постсоветском пространстве, в Европе, странах Азиатско-Тихоокеанского региона, повышения конкурентоспособности железных дорог России, увеличения транзитного грузопотока на российские железные дороги.

Существует мнение, что международная гармонизация права преследует двоякую цель¹⁸.

Во-первых, устранить одновременно существующие барьеры и имеющиеся нарушения условий конкуренции в рамках проведения такой гармонизации с государствами-участниками, которые могут возникнуть на основе различий в национальных законодательствах.

А во-вторых, обеспечить создание в транспортной (железнодорожной) сфере общих правил, которые затем можно будет положить в основу железнодорожной политики стран-участниц.

Между тем международная гармонизация железнодорожного права должна решить следующие задачи:

– создания условий для повышения эффективности ОАО «Российские железные дороги» и российских операторов при экспорте транспортных услуг, участии в международных транспортных коридорах, повышения их конкурентоспособности на российском и международном рынках грузоперевозок;

– сохранения технологического единства пространства колеи 1520, расширения сети железных дорог колеи 1520;

¹⁸ <<http://www.yurclub.ru/docs/international/article20.html>>.

– учета национальных интересов Российской Федерации при адаптации транспортного законодательства в случае вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию, выхода на зарубежные рынки при вступлении в ВТО;

– учета интересов ОАО «Российские железные дороги» как национального перевозчика;

– содействия интеграции российской транспортной системы в мировую транспортную систему;

– создания четкой непротиворечивой правовой базы в области железнодорожного транспорта Российской Федерации, устранения пробелов и противоречий в национальном праве Российской Федерации.

Грамотно проведенная гармонизация призвана способствовать снижению издержек, завоеванию большей доли рынка грузоперевозок, достижению финансовой устойчивости и динамичного развития, повышению качества транспортных услуг, сокращению сроков перевозки¹⁹.

Резюмируя вышесказанное, следует еще раз обратить внимание на то, что железнодорожное право, российское или международное, – это сравнительно молодая подотрасль права, и признается самостоятельной подотраслью далеко не всеми экспертами и научным сообществом, равно как и транспортное право. Юристам-теоретикам еще предстоит признать категориальный и понятийный аппарат, основные принципы железнодорожного права, соотнести транспортное право с другими отраслями, разделить подотрасли транспортного права. С точки зрения теории права транспортное право как отрасль имеет право на самостоятельное существование в силу специфичности предмета и объекта регулирования, поскольку транспортный комплекс и отдельные виды транспорта имеют стратегическое значение для Российской Федерации, следовательно нуждаются в особом правовом регулировании.

Международная гармонизация железнодорожного права объективно необходима, и Россия и государства Европейского союза, государства СНГ признают это, фиксируя необходимость гармонизации в соответствующих правовых документах. Российская Федерация ставит целью сделать более конкурентоспособным железнодорожный транспорт как по сравнению с железнодорожным транспортом других государств, так и по сравнению с иными видами транспорта, в первую очередь по сравнению с морским и автомобильным. Без создания прозрачной и непротиворечивой правовой базы в области железнодорожного транспорта достигнуть амбициозных целей крайне сложно. Гармонизация железнодорожного права должна способствовать развитию сотрудничества с сопредельными и иными государствами, формированию с этими государствами международных транспортных коридоров в интересах всех участников международной гармонизации.

¹⁹ Якунин В.И. Геополитические вызовы России: Транспортное измерение. М.: Научный эксперт, 2006.

1.3. Геостратегические направления гармонизации железнодорожного права России

Российская Федерация занимает уникальное географическое положение, имеет огромную территорию с выходами к морям и океанам, граничит как с Европой, так и с Азией. В большей степени именно от России зависит, насколько грамотно она сумеет распорядиться данными ей ресурсами и пространствами.

Транспортная составляющая является важной частью международной политики и взаимоотношений Российской Федерации с соседними государствами, в частности, с государствами СНГ, Европейским союзом, государствами Азиатско-Тихоокеанского региона. Интеграция и сотрудничество на международном уровне невозможны без правовых методов, одним из которых является международная гармонизация права, которая призвана упростить международно-правовые отношения между государствами, содействовать дальнейшему сотрудничеству на взаимовыгодных условиях.

Для России выделяются три приоритетных геостратегических направления сотрудничества, в том числе и правового, в сфере железнодорожного транспорта: Содружество Независимых Государств, Европейский союз, государства Азиатско-Тихоокеанского региона.

Содружество Независимых Государств, безусловно, является одним из приоритетных геостратегических направлений гармонизации права, поскольку с государствами СНГ Россию связывает историческое прошлое, сохраняющаяся единая транспортная инфраструктура и железнодорожная колея 1520. Ведущую роль в экономическом взаимодействии государств-участников СНГ играет железнодорожный транспорт, который обеспечивает основные межгосударственные транспортно-экономические связи. По железным дорогам осуществляется значительная часть всех транзитных перевозок между странами СНГ. Ожидается, что в ближайшие пять лет грузовые железнодорожные перевозки стран-участниц Содружества будут ежегодно расти на 3 %. Выросли грузопотоки из стран Средней Азии в направлении морских портов транзитом через Россию. Если сохранится стабильный рост перевозок основных грузов – нефти, металлов и угля, тогда темпы роста перевозок могут быть и выше.

Именно поэтому гармонизация и унификация законодательства в сфере железнодорожного транспорта между государствами-участниками СНГ – одна из важнейших и актуальных задач как для Российской Федерации, так и для государств-участников СНГ. Россия должна сохранить имеющиеся позиции на постсоветском пространстве, а также закрепить за собой роль государства-лидера, играющего основную роль в определении ключевых направлений развития железнодорожного транспорта в рамках Содружества Независимых Государств.

До сих пор ни в одном государстве СНГ не сформировалось четкой системы технического регулирования, во многих странах, в том числе и в Российской Федерации, действуют правила и нормативы, принятые еще во времена существования Советского Союза. Страны-участницы СНГ должны консолидировать усилия по созданию в рамках СНГ единой системы технического регулирования²⁰. Страны-участницы СНГ должны сконцентрироваться на создании в рамках СНГ единой системы технического регулирования, поскольку эти государства объединяет единая колея 1520, единые технические и технологические стандарты и нормативы, выстроенные и проверенные временем инженерные коммуникации.

²⁰ О постановке задачи по гармонизации российского и международного транспортного права. М.: Научный эксперт, 2006.

Помимо гармонизации технических регламентов, очень важно, чтобы в рамках СНГ сформировалась эффективная и действующая система обеспечения транспортной безопасности. Законодательство государств СНГ в этой области остается неполным, декларативным, противоречивым, требующим дальнейшей гармонизации и унификации, некоторые вопросы обеспечения безопасности на транспорте вовсе не урегулированы.

В государствах СНГ законодательство в области транспортного комплекса явно недостаточно и нуждается в дальнейшей разработке и проработке. В связи с этим следует еще раз отметить важность модельных законов, которые призваны не только гармонизировать законодательство государств-участников СНГ, но и восполнить правовые пробелы в национальных законодательствах²¹.

Требует гармонизации таможенное законодательство, что можно осуществить в рамках Таможенного союза, а также вопросы тарифного регулирования, пересечения границы, решение которых должно способствовать развитию международных перевозок.

Россия и государства СНГ участвуют во многих международных транспортных организациях, что в какой-то мере может существенно облегчить гармонизацию между этими государствами.

Особую роль в свете сохраняющейся возможности создания Союзного государства для России играют взаимоотношения с Белоруссией. Между Россией и Белоруссией с середины 1990-х гг. ведется работа по сближению транспортного права двух государств. Главную роль в экономическом взаимодействии России и Белоруссии играет железнодорожный транспорт. Все противоречия, существующие сегодня в отношениях двух стран вполне можно решить политическими методами. А в рамках сотрудничества в области железнодорожного транспорта Россия могла бы на практике применить один из способов гармонизации, рассмотренный выше – разработку нормативно-правовых рекомендаций государству, с целью облегчить процесс содержательного сближения железнодорожного права государств, которое во многом и так схоже.

Но, несмотря на международное объединение государств в рамках СНГ как организации, существует много проблем и противоречий в отношениях между государствами-участниками, требующих оперативного вмешательства и правового решения.

У России нет общих границ со многими государствами Средней Азии, поскольку теперь с ними граничит Казахстан, в том числе со стратегическими союзниками – Узбекистаном и Таджикистаном. А Грузия, враждебно настроенная по отношению к России, и Азербайджан, в силу неурегулированного конфликта, закрывают сухопутный доступ к важному союзнику России на Кавказе – Армении, в которой находится крупная российская военная база. Осложняет взаимодействие то, что Российская Федерация вынуждена принимать навязанные ей условия транзита, зачастую не имея альтернативного транзитного пути. Но верно и другое. Несмотря на все проблемы и противоречия в рамках СНГ, Россия все же в силу своего географического и экономического положения занимает центральное место среди других государств-участников Содружества Независимых Государств. Очевиден и тот факт, что для многих из этих участников невозможно сотрудничество друг с другом без участия России, они могут осуществлять свои экономические связи как друг с другом, так и с другими государствами только используя транспортную систему и транзитные возможности Российской Федерации. Многие государства СНГ зависят от природно-ресурсного и экономического потенциала России и являются торговыми партнерами. В основном государства СНГ заинтересованы в сотрудничестве и добрососедских отношениях с Россией гораздо больше, чем сама Россия.

²¹ Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности / В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, Б.Н. Порфирьев. М.: Наука, 2006.

Еще одно приоритетное геостратегическое направление – Европейский союз. Евро-союз и Российская Федерация представляют огромный интерес друг для друга, в том числе в сфере железнодорожного транспорта. Однако на сегодняшний день основное сотрудничество России и ЕС происходит в рамках трубопроводного транспорта, поскольку страны ЕС импортируют в больших количествах российские газ и нефть. Так, 25 стран ЕС импортируют из России 50 % потребляемого ими газа и 30 % нефти²². Такая энергетическая зависимость от природных ресурсов России вызывает большое беспокойство в странах Евросоюза, этот факт осложняет и международно-политические отношения между государствами.

Гармонизация российского транспортного законодательства с законодательством Европейского союза всегда заявлялась, и сейчас заявляется как важная и актуальная задача. Однако при такой гармонизации следует в первую очередь учитывать национальные интересы Российской Федерации и российских транспортников, поскольку слепое копирование европейских директив может привести к внутренним коллизиям и противоречиям в ущерб различным интересам России. В связи с этим необходимо ориентироваться исключительно на позитивный европейский опыт, который может пригодиться российскому транспортному праву и быть полезным при правоприменительной деятельности²³.

Безусловно, стоит обратить внимание на европейское законодательство в области технического регулирования и транспортной безопасности, но не полностью копировать его, а приспособить к российской системе технического регулирования и обеспечения транспортной безопасности.

Перевозки международных грузов на российских железных дорогах за последние пять лет увеличились на 70 % и составили около 30 % от общесетевого объема. И эта положительная динамика будет усиливаться за счет трансконтинентальных перевозок между Европой, странами Азиатско-Тихоокеанского региона и Центральной Азии. Задача России состоит здесь не только в увеличении транзитного грузопотока из стран Азии и развитии соответствующей транспортной инфраструктуры, но и в гармонизации железнодорожного законодательства с государствами Европейского союза в целях упрощения пересечения границ, снятия ненужных барьеров и формальностей, и как следствие – сокращение времени перемещения грузов, что в итоге сделает более конкурентоспособным конкретный железнодорожный маршрут.

Распоряжение Правительства РФ от 9 декабря 2005 г. № 2188-р утвердило концепцию подпрограммы «Развитие экспорта транспортных услуг» Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)». Результатом указанной подпрограммы должна стать гармонизация законодательных и иных нормативных актов Российской Федерации с международными нормами. Такая гармонизация должна быть проведена и с государствами Европейского союза в железнодорожной сфере. Это может быть сделано как в рамках международных транспортных организаций, участниками которых являются государства ЕС и Россия, так и в результате прямого взаимодействия с Европейским союзом либо же с его конкретным государством (государствами).

Существенно в сфере железнодорожного транспорта России и Европейского союза сказываются различия в ширине железнодорожной колеи, российской – 1520 мм и европейской – 1435 мм. Вместе с тем, с учетом дальнейшей интеграции в европейское пространство, развития транзитных перевозок необходимо учитывать европейские требования к обеспечению безопасности на железнодорожном транспорте, а также к вопросам эксплуатационной совместимости. При разработке каких-либо документов в области технического регулирова-

²² Якунин В.И. Политология транспорта. М.: Экономика, 2006.

²³ См.: Витебский В. Жегулин В. С опорой на европейский опыт // Военно-промышленный курьер. № 4, 2003.

ния железнодорожного транспорта нельзя недооценивать существующую в России систему безопасности.

В настоящее время в Европе остро стоит проблема эксплуатационной совместимости на железнодорожном транспорте и надо заметить, что очень многое делается в этом направлении. Для России эта проблема также актуальна, особенно в условиях развития международных транспортных коридоров и создания единого транспортного моста «Запад-Восток»²⁴. Но в отличие от Европы она заключается не в создании единого эксплуатационно совместимого пространства, а в сохранении уже существующего железнодорожного технологического пространства СНГ, в сохранении и улучшении уровня безопасности на железнодорожном транспорте, а также в вопросах дальнейшей гармонизации требований по эксплуатационной совместимости и безопасности в странах Евросоюза и иных государствах.

Кроме того, ставя актуальную для России задачу сохранения единого пространства в рамках СНГ, Российской Федерации необходимо учитывать планы сопредельных государств в области технического регулирования в сфере железнодорожного транспорта.

Осложняет отношения России и Евросоюза так называемая «Калининградская проблема», поскольку до сих пор четко не решен вопрос о транзите на Калининградскую область. До недавнего времени России удавалось договариваться с Литвой, которая при определенных условиях давала возможность безвизового пересечения границы для жителей Калининградской области, а также разрешая безвизовый транзит между Калининградской областью и Россией для российских граждан²⁵. Однако присоединение к Шенгенской зоне потребовало от Литвы унификации визовых процедур. Одним из вариантов выхода из сложившейся ситуации может стать введение упрощенного порядка получения шенгенских виз для российских граждан, следующих транзитом из России в Россию.

Новым направлением в сотрудничестве государств Евросоюза и России стала перспектива строительства в Европе железнодорожной колеи 1520. Так, 4 апреля 2008 г. в Вене железные дороги России, Австрии, Словакии и Украины подписали протокол о начале предпроектной стадии исследовательских работ по продлению ширококолейной железной дороги в Центральную Европу. Этот протокол отражает цели сторон по привлечению грузопотока на маршрут Азия-Россия-Центральная Европа и повышению конкурентоспособности железнодорожных перевозок по сравнению с перевозками морским путем или автомобильным транспортом. Подписанный протокол отражает договоренности Сторон об изучении технических и финансовых возможностей повышения привлекательности существующей инфраструктуры, ее модернизации, а также строительства новых железнодорожных линий колеи шириной 1520 мм. Цель проекта – соединение железнодорожной системы Центральной Европы с регионами Транссибирской магистрали. Возможно, впоследствии будут построены ответвления на Юг, на Адриатику, страны бывшей Югославии. Сторонам еще предстоит провести необходимую гармонизацию технических требований и стандартов.

Если Россия строит планы по строительству ширококолейной железнодорожной ветки в Европе, то балтийские страны (Латвия, Литва, Эстония) с 2001 г. сотрудничают в рамках проекта «*Rail Baltica*», который предусматривает строительство железнодорожной магистрали «*Rail Baltica*» с колеей 1435 мм протяженностью 1100 км и соответствующей стандартам ЕС. Цель проекта – включить страны Балтии в сеть европейских железных дорог и соединить Таллин, Ригу, Каунас, Варшаву и Берлин. Намечено, что скорость грузовых поездов на магистрали «*Rail Baltica*» может достигать 140 км/ч, а пассажирских – 180 км/ч. В программе по развитию Трансъевропейских транспортных сетей на период 2007–2020 гг.

²⁴ <[http://www.eatu.ru/eatu.ru.page \(DOC\). doc \(13805\). rubric \(5\). html](http://www.eatu.ru/eatu.ru.page (DOC). doc (13805). rubric (5). html)>.

²⁵ Арбатова Н.К. Национальные интересы и внешняя политика России: Европейское направление (1991–1999): Дис... д-ра полит. наук. М., 2003.

проект «*Rail Baltica*» оценен как приоритетный и внесен в список 22 важнейших проектов ЕС. Строительные работы могут занять от 4,5 до 9,5 лет.

Некоторые эксперты не исключают, что амбициозный проект ЕС под названием «*Rail Baltica*» будет реализован при условии сооружения на всем протяжении трассы Хельсинки-Берлин колеи шириной 1520 мм²⁶. Международный проект Rail Baltica может стать прибыльным, если удастся привлечь на трассу широкой колеи значительную часть грузов, которые сейчас доставляются в Европу автотранспортом, например, если перевозить автотранспортные грузы по железной дороге шириной 1520 мм. Это сэкономило бы также и средства, которые ЕС, Россия, Латвия собираются выделить для модернизации действующих пограничных переходов на российско-латвийском рубеже и сооружения новых.

С Европейским союзом у России сохраняются довольно сложные, порой противоречивые отношения, в том числе и в области железнодорожного транспорта. Решение имеющихся проблем – задача не одного дня. Но уже сейчас можно начать принимать меры и делать шаги навстречу друг другу в рамках осуществления международной гармонизации железнодорожного права, которая позволит общаться если не на одном, то на весьма схожем правовом языке.

Россия, как и многие крупнейшие государства мира, имеет свои геостратегические интересы в Азиатско-Тихоокеанском регионе, что делает этот регион еще одним приоритетным геостратегическим направлением международной гармонизации железнодорожного права. Главной задачей для России является восстановление транспортировки в Европу японских, китайских, корейских и других азиатских грузов по Транссибу. Выполнить поставленную задачу невозможно без создания эффективно работающего конкурентоспособного сухопутного транспортного коридора. Транспортные коридоры Запад-Восток (Европа-Азия) представляют для России большой геополитический интерес. Важно, чтобы Россия контролировала свою огромную территорию, имела сухопутный доступ в дальние регионы.

В настоящее время транспортное сообщение между Россией и Китаем ограничивается двумя железными и несколькими автомобильными дорогами, а также речным сообщением в районе реки Амур. В этих районах сохраняется угроза неконтролируемой нелегальной китайской иммиграции, которую будет подпитывать огромное население в приграничных районах Китая, наличие в этой стране колоссального количества безработных, мигрирующих по КНР в поисках работы, в том числе и на Север и Северо-Восток к границам Российской Федерации. В то же время с Китаем граничит и Алтай, но там нет транспортного сообщения и ситуация обстоит гораздо лучше, несмотря на сухопутную границу и обширные малонаселенные территории.

В связи с этим встает закономерный вопрос: что принесет России развитие транспортного сообщения с Китаем? Ответить на него сложно, равно как и делать какие-либо прогнозы. Безусловно, транспортную инфраструктуру в регионах Сибири и Дальнего Востока необходимо развивать для того, чтобы развивались и сами российские регионы, строительство совместных с Китаем железных дорог также важно для переориентации транзитного азиатского грузопотока на железные дороги России. Проблема китайской экспансии – политическая, и решать ее нужно политико-правовыми методами, ужесточая ответственность для незаконных мигрантов, принимая иные меры, в том числе на международно-правовом уровне. Заниматься этим должно государство в лице пограничных, миграционных, таможенных и силовых органов.

В то же время на долю железных дорог приходится более 80 % всего объема перевозок грузов через российско-китайскую границу. В ближайшей перспективе основной прирост

²⁶ <<http://www.rzd-partner.ru/press/2007/05/31/305264-print.html>>.

перевозок грузов в сообщении между Россией и Китаем ожидается именно за счет увеличения транспортировки нефти и нефтепродуктов. Вместе с тем, кроме экспортно-импортного сообщения, представляет также интерес и работа с китайским транзитом по российским железным дорогам.

Китай на сегодняшний день превратился в одного из главных мировых центров потребления и импорта нефти и нефтепродуктов. Спрос на них будет повышаться по мере дальнейшего роста численности населения, бурного развития отраслей промышленности, транспорта и повышения общего уровня жизни населения. В условиях ограниченности внутренних источников энергии и энергоносителей увеличение спроса на нефть будет сопровождаться ростом ее импорта²⁷. А пока не достроен нефтепровод «Восточная Сибирь-Тихий океан» и его ответвление в Китай, нефть и нефтепродукты из России, в основном, доставляются железнодорожным транспортом. Поэтому задача для российских железных дорог – развивать сотрудничество с Китаем в области транспортировки нефти, наращивать поставки, продумывать дальнейшие маршруты в случае существенного увеличения объемов перевозимых нефтеналивных грузов.

Для России представляется крайне полезным развивать свою железнодорожную сеть таким образом, чтобы стимулировать развитие сети китайских железных дорог в «пророссийском» направлении. Полезно добиваться совпадения интересов двух наших стран (или, по крайней мере, чтобы они не противоречили друг другу), чтобы происходила интеграция сети железных дорог России и Китая при активизации транзитного потока из Азии в Европу. В интересах России сохранять Транссиб как основную ось этого транзитного потока. Еще одним способом привлечения дополнительных объемов на железную дорогу может быть применение механизма гибкой тарифной политики.

Следует отметить, что не только Россия проявляет интерес к развитию железнодорожного сообщения с Китаем. Казахстан неоднократно заявлял о намерении строить железную дорогу из Китая в Европу, которая станет альтернативой российскому Транссибу. Казахское руководство ведет переговоры с государствами, по территории которых будет проложен маршрут, уже несколько лет. По одному из вариантов проекта железная дорога свяжет Китай с Туркменистаном и Турцией.

России необходимо принять срочные государственные меры по активизации российско-китайского и российско-казахстанского сотрудничества в области железнодорожных перевозок с акцентом на российские железные дороги. Следует показать китайской стороне обоюдную выгоду ускорения перевода части (более весомой, чем в настоящее время) международного транзитного потока на сухопутные коридоры, а таковым на сегодняшний день, безусловно, является Транссиб. По китайским железным дорогам в основном (северной части страны) в ближайшие годы должна идти «подпитка» Транссиба.

Одновременно с этим необходимо стремиться к согласованному развитию железнодорожной инфраструктуры с Казахстаном, что позволит, с одной стороны, получить обоюдную выгоду от развития транспортного коридора «Восток-Запад», а с другой – окажет положительное влияние на развитие казахстанских железных дорог, ориентированных на усиление конкурентоспособности именно этого коридора.

На азиатском направлении работа по гармонизации транспортного законодательства в настоящее время целенаправленно не ведется. Отчасти оттого, что и Российская Федерация, и государства Юго-Восточной Азии четко не определили для себя задачи гармонизации. Пока лишь принимаются отдельные двусторонние соглашения Российской Федерации с КНР и КНДР. По итогам российско-китайских переговоров в 2006 г. подписаны двусторон-

²⁷ Якунин В.И., Порфирьев Б.Н., Арбатов А.А. и др. Энергетический вектор восточной геополитики России. М.: Экономика, 2006.

ние соглашения, касающиеся взаимного использования крупнотоннажных контейнеров и электронного обмена данными при осуществлении международных транзитных перевозок. Работу в этом направлении целесообразно продолжать, устанавливая исключительные экспортные тарифы в направлении КНР на перевозку сырой нефти и нефтепродуктов. В связи с тем, что азиатское направление становится все более актуальным для Российской Федерации, необходимо начать работу по определению задач и приоритетов гармонизации на этом направлении с участием органов исполнительной власти, представителей ОАО «Российские железные дороги», российских и иностранных операторов, органов власти и перевозчиков, общественных организаций и экспертов азиатских государств.

Глава 2

Правовые проблемы гармонизации российского железнодорожного права

2.1. Гармонизация железнодорожного права на пространстве колеи 1520

Железные дороги России занимают лидирующие позиции в мире по объемам перевозок и протяженности железнодорожных линий и являются частью интегрированной железнодорожной сети с колеей 1520 мм. ОАО «Российские железные дороги» – одна из крупнейших железнодорожных компаний в мире, обладающая высокими финансовыми рейтингами.

Еще совсем недавно развитие железных дорог России было ориентировано в основном на внутренние перевозки как пассажирские, так и грузовые, но на сегодняшний день все большую значимость приобретает функция обслуживания трансконтинентальных транспортных потоков²⁸.

Основными целями для железнодорожного транспорта России являются повышение глобальной конкурентоспособности российских железных дорог, их глубокая интеграция в Евроазиатскую транспортную систему, сохранение и расширение пространства 1520. Для их достижения должны быть решены такие задачи, как:

- увеличение доли российских железных дорог на международном рынке транспортных услуг;
- повышение конкурентоспособности российских железных дорог по отношению к альтернативным транспортным маршрутам и международным транспортным коридорам;
- привлечение транзитного грузопотока;
- модернизация и развитие сети российских железных дорог.

В настоящее время железные дороги, использующие ширину колеи 1520 мм, занимают одно из ведущих мест в мире по объему и дальности железнодорожных перевозок. Протяженность линий сети с учетом промышленных железных дорог – более 220 тыс. км. Уникальность и масштабы этого транспортно-технологического комплекса неизбежно должны сделать его фундаментом евроазиатской транспортной системы. На данный момент интересы государств, объединенных пространством колеи 1520 мм, тесно связаны, что диктует объективную необходимость расширять географию железных дорог, усиливать подходы к новым разрабатываемым месторождениям полезных ископаемых, предприятиям, курортам, искать новые выходы к транспортным системам других государств.

Однако в Восточной и большинстве стран Западной Европы на железных дорогах стандартом является «узкая» колея шириной 1435 мм, которая применялась на первой английской пассажирской линии между Ливерпулем и Манчестером. Такой же «европейский» стандарт колеи используется и в Китае. Этот вид колеи наиболее распространен (60 % железных дорог мира). Разница в 8,5 см делает невозможным сквозное железнодорожное движение: на границе между странами с разной шириной колеи вагоны переставляют на другие тележки, либо применяют дорогостоящие вагоны с изменяющейся шириной колеи, либо просто перегружают грузы и пересаживают пассажиров.

²⁸ <www.rzd.ru>.

На железнодорожном транспорте на территории бывшего СССР удалось сохранить, несмотря ни на что, технологическое единство на всем пространстве. В пространство колеи 1520 входят: Азербайджан, Армения, Афганистан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Монголия, Россия, Северная Корея, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина, Финляндия, Эстония. Как видно, это прежде всего государства СНГ и страны Балтии. Имеются линии данной колеи в Словакии, Польше, Германии.

Колея 1524 с 1851 г. стала унифицированным размером при строительстве всех железных дорог в самой царской России и во всех частях империи, а затем и Советского Союза. С конца 60-х годов XX в. для удобства расчетов был осуществлен переход на размер железнодорожной колеи 1520 мм.

Единая колея, служащая технической и технологической основой всего комплекса железнодорожного транспорта стран СНГ и Балтии, диктует необходимость глубокой интеграции наших транспортно-логистических систем с целью повышения конкурентоспособности транспортных инфраструктур всех партнеров по колее 1520 и интеграции их в мировую транспортную систему²⁹.

Сложность задач, стоящих перед пространством 1520, определяет и высокая конкуренция со стороны железных дорог с шириной колеи 1435 мм, распространенных в Европе, Китае, Юго-Восточной Азии и Америке, а также морского пути из стран Азиатско-Тихоокеанского региона в Европу через Суэцкий канал.

На пространстве колеи 1520 развитие взаимоотношений должно строиться не только исходя из политических интересов, но и из экономических, бизнес-интересов. Для качественного рывка в будущее необходима новая техника, обновленная технологическая база, способная сделать железнодорожный транспорт конкурентоспособным на мировом рынке, увеличить транзитный потенциал инфраструктуры.

С 2006 г. действует Международный железнодорожный бизнес-форум «Стратегическое партнерство 1520». Глобальная его задача – объединить интересы производителей и потребителей железнодорожной техники, технологий, перевозочных и инфраструктурных услуг, финансистов, инвесторов, государственных деятелей для развития общего бизнеса и экономической связи на пространстве 1520. Стратегическая цель состоит в том, чтобы превратить пространство 1520 в наиболее динамично развивающуюся транспортно-логистическую систему мира, которая бы занимала лидирующие позиции в обеспечении мирового товарооборота.

Достичь этой цели возможно лишь на основе глубокой интеграции, направленной на повышение конкурентоспособности транспортных инфраструктур всех партнеров по «широкой» колее. Для решения этих задач необходимо эффективно использовать и развивать главное конкурентное преимущество пространства 1520 – исторически сложившиеся транспортные связи и высокую степень доверия между входящими в него странами. Именно в этом состоит миссия Международного железнодорожного бизнес-форума «Стратегическое партнерство 1520». Форум-1520 – это уникальная коммуникационная площадка, призванная способствовать сохранению, установлению и развитию деловых связей на «пространстве 1520»³⁰.

Одной из основных проблем на пространстве колеи 1520 является отсутствие единой системы технического регулирования. Для России четкая гармонизированная система технического регулирования имеет важное геополитическое значение. Так, лидерство и влияние России на пространстве СНГ и стран Балтии в технико-технологической сфере важно

²⁹ Копытов Ю.М., Леонтьев Р.Г. Государственная транспортная политика начала XXI века: Реформирование железнодорожного транспорта России. М.: ВИНТИ РАН, 2003.

³⁰ <<http://www.forum1520.ru/about/>>.

в качестве одного из интегративных инструментов, в минимальной степени подверженных политической конъюнктуре. Гармонизация и унификация законодательства в сфере железнодорожного транспорта на всем пространстве колеи 1520 – значимая задача для Российской Федерации³¹.

Такая гармонизация позволит решить насущные задачи повышения качества транспортных услуг и обеспечения надлежащего уровня безопасности на всем пространстве колеи 1520. Интеграционные процессы в сфере технического регулирования являются ярким примером того, что техника и технологии, а особенно в сфере железнодорожного транспорта связывают государства сильнее, чем просто политика.

На сегодняшний день в странах СНГ и Балтии не сформирована четкая и единая система технического регулирования в сфере железнодорожного транспорта. Более того, различаются подходы к техническому регулированию в связи с тем, что законодательством стран определен разный уровень принятия технических регламентов. В России – это Федеральный закон «О техническом регулировании»³², в Украине, Армении и Молдове – документы в сфере технического регулирования утверждаются национальным органом по стандартизации, в Казахстане в соответствии с проводимой реформой технического регулирования предполагается введение двухуровневой системы технического регулирования (закон и подзаконные акты). Кроме того, отличается порядок подготовки, экспертизы и согласования документов. Так, в Российской Федерации основным документом, регламентирующим вопросы технического регулирования, остаются Правила технической эксплуатации железных дорог, утвержденные Приказом МПС³³. Это, по сути, переработанные Правила технической эксплуатации железных дорог, действующие со времен СССР. При этом в государствах СНГ документы, регламентирующие вопросы технического регулирования на железнодорожном транспорте, практически повторяют положения указанных Правил.

Сложности вызывает и тот факт, что законодательство многих государств СНГ и Балтии в области технического регулирования пытается адаптироваться к директивам и требованиям Европейского союза. Для Прибалтийских государств такой процесс можно считать естественным, поскольку они сами являются членами Европейского союза, но вызывает множество вопросов подобное стремление государств СНГ. Если законодательство государств пространства колеи 1520 будет аналогичным европейскому, то именно нормативно-правовые различия в будущем могут стать существенным барьером в межгосударственных перевозках, вплоть до угрозы нормальному функционированию единой системы ширококолейной железной дороги. Поэтому уже сегодня необходимо принимать меры для создания единого правового поля в области технического регулирования для государств пространства 1520.

В России вступивший в 2003 г. ФЗ-184 «О техническом регулировании» коренным образом изменил подход к формированию всей нормативно-правовой базы на железнодорожном транспорте. В соответствии с законом нормативная база должна быть преобразована в обязательные для применения технические регламенты – федеральные законы, а также национальные стандарты и стандарты организаций добровольного применения. Новая процедура, с одной стороны, поднимает статус обязательных требований, обеспечивающих безопасность до уровня федерального закона, но с другой – отменяет привычные для железнодорожной отрасли инструкции.

Ввиду обозначенных выше проблем и задач необходимо создать условия для того, чтобы страны-участницы СНГ и Балтии консолидировали усилия по созданию единой

³¹ <http://www.rusrand.ru/public/public_9.html>.

³² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 52. (Ч. I). Ст. 5140.

³³ См.: Приказ МПС РФ от 26 мая 2000 г. № 756 – ЦРБ (официально опубликован не был).

системы технического регулирования, поскольку эти государства объединяет единая колея, единые технические требования и нормативы, выстроенные и проверенные временем инженерные коммуникации.

Для сохранения единства технической и технологической политики на железнодорожном транспорте колеи 1520 необходимо решение следующих задач:

- придание правового статуса сложившейся практике применения общих правил технической эксплуатации и ряда инструкций в государствах бывшего СССР;
- сохранение и развитие в будущем единого транспортного пространства и развитие технической и технологической политики государств на всем пространстве колеи 1520.

16 мая 2006 г. во исполнение плана действий по унификации законодательства государств пространства 1520 по инициативе ОАО «РЖД» был подписан протокол, содержащий многостороннее согласие железнодорожных администраций стран СНГ и Балтии, о применении существующих ныне российских правил технической эксплуатации железнодорожного транспорта впредь до подписания международного соглашения и о совместной подготовке этого соглашения. Ведется работа по подготовке международного соглашения, определяющего единые правила технической эксплуатации железных дорог на всем пространстве колеи 1520. На соответствующих стадиях разработки международного соглашения его текст должен быть рассмотрен Советом по железнодорожному транспорту СНГ и стран Балтии как органом, координирующим работу железнодорожного транспорта на межгосударственном уровне на территории указанных стран. Предполагается, что международное соглашение будет вынесено на обсуждение глав правительств государств-участников СНГ и глав правительств стран Балтии, а для принятия (подписания) – на правительственный (ведомственный) уровень каждой из стран СНГ и Балтии³⁴.

В соответствии с Федеральным законом «О международных договорах РФ» соглашение подлежит обязательной ратификации, а поэтому будет иметь приоритет над национальным законодательством.

Наряду с этим, по аналогии с Межгосударственным авиационным комитетом в сфере авиационного транспорта, предлагается создание на основе международного договора международной организации по вопросам безопасной эксплуатации железнодорожного транспорта. Международной организации необходимо передать часть полномочий национальных администраций по контролю, нормотворчеству, а также по расследованию аварий на железнодорожном транспорте.

Гармонизация и единообразное применение законодательства о техническом регулировании на пространстве колеи 1520 является важной задачей обеспечения проведения совместной транспортной политики. В конечном счете эта задача должна быть направлена на обеспечение безопасности на железнодорожном транспорте, повышение качества услуг, совершенствование эксплуатации железных дорог на территории всех стран СНГ и Балтии.

Евросоюз прилагает усилия для того, чтобы и законодательно путем гармонизации технических требований с государствами СНГ, и технически, внедряя и осваивая новые технологии на железных дорогах, максимально тесно сотрудничать с государствами Содружества.

Россия пока недостаточно внимания уделяет развитию взаимоотношений со странами ЕС. Нормативная база в сфере железнодорожного транспорта СНГ и Евросоюза не гармонизирована, в этой области России и европейским коллегам еще предстоит большая работа по выработке гармонизированных стандартов и требований с учетом своих национальных и экономических интересов. На уровне ЕС уже готовится решение о приведении к единому стандарту колеи шириной 1435 мм всех национальных железных дорог. Прежде всего это касается Испании, но относится и к государствам Прибалтики. Однако планы ЕС коснутся

³⁴ <www.rusrand.ru>.

России, и весьма ощутимо, если она не будет выстраивать свои взаимоотношения с западными железнодорожными администрациями. Эту работу необходимо усилить, решая задачи по гармонизации транспортного права, технических и технологических стандартов.

Мы исходим из того, что Евросоюз заинтересован в дополнительном грузопотоке, который Россия привлекает в виде транзита из Азиатско-Тихоокеанского региона. При этом доля железнодорожных перевозок в самой Европе по сравнению с другими видами транспорта не так высока как в странах СНГ.

На сегодняшний день технические проблемы возникают при пересечении границы России с Европой. Прямые поезда международного пассажирского сообщения при смене колесных пар стоят на границе по три-пять часов. Грузовое же сообщение еще более затруднено и технология транспортировки российского сырья в большинстве случаев предполагает перевалку грузов из отечественного подвижного состава в европейские вагоны. При этом импортный груз в контейнерах обычно доставляется к началу нашей колеи более удобным для европейцев автомобильным транспортом. Перевозка по железной дороге в пределах Европы очень дорогостоящая, да и перегрузка вагонов на пограничном переходе существенно удорожает перевозку. В этом случае железная дорога опять проигрывает другим видам транспорта, в том числе морскому и автомобильному³⁵.

Очевидно, что разная ширина колеи является основной причиной эксплуатационной несовместимости железных дорог России и ЕС. Поэтому и гармонизацию технических требований и стандартов следует проводить весьма осторожно. У России и Евросоюза не может быть унифицированных документов и технических регламентов или директив в силу обозначенных объективных причин. Россия может заимствовать у ЕС лишь положительный, оправдавший себя законодательный опыт в области технического регулирования, а сама гармонизация может быть проведена путем заключения международных соглашений по конкретным вопросам, требующим оперативного разрешения.

Наиболее актуальной для стран СНГ является задача сохранения и расширения пространства колеи 1520. И Россия на сегодняшний день прилагает все усилия, чтобы достичь желаемого. Еще несколько лет назад идея строительства ширококолейной железнодорожной ветки в Европу казалась утопией, но, укажем это вновь, совсем недавно, 4 апреля 2008 г., в Вене железные дороги России, Австрии, Словакии и Украины подписали протокол о начале предпроектной стадии исследовательских работ по продлению железной дороги колеи 1520 мм в Центральную Европу. Вероятно, в Европе надеются на долгосрочную перспективу развития российского рынка и, возможно, транзитного потенциала России. С повышением эффективности транспортной системы России увеличатся перевозки контейнеризирующихся грузов в контейнерах из стран АТР в Европу³⁶. С учетом огромного расстояния между портами Дальнего Востока и Европой граница с Россией может превратиться в узкое место, на котором появятся дополнительные издержки, снижающие рентабельность и без того существенной транспортной составляющей в цене товара. Для российских железных дорог продление колеи 1520 в Европу сулит существенную прибавку грузооборота и мощное конкурентное преимущество. Это же важно и для европейских железных дорог. Работа по гармонизации железнодорожного законодательства в свете продления «российской» колеи в Европу еще предстоит. Прежде всего необходимо подготовить единый нормативный фундамент по всем техническим и эксплуатационным вопросам. Российская сторона в этом случае может взять инициативу на себя и предоставить европейским коллегам уже действующие в настоящее время стандарты в области функционирования колеи 1520, адаптировав

³⁵ Троицкая Н.А. Транспортные коридоры России для международного сообщения. М.: АСМАП, 2000.

³⁶ Управление конкурентоспособностью железнодорожных перевозок / Н.П. Терешина, А.В. Шобанов, А.В. Рышков. М.: ВИНТИ РАН, 2005.

их к европейским директивам в области транспортной и эксплуатационной безопасности. Важно, чтобы гармонизированные нормативные правовые документы реально работали, не приводили к новым законодательным коллизиям и не вызывали споров и различных толкований у правоприменителей.

2.2. Сотрудничество российских железных дорог с международными транспортными организациями

Международные организации играют важнейшую роль в регулировании вопросов железнодорожного транспорта практически на протяжении всей истории развития международного железнодорожного сообщения.

Развитие железнодорожного транспорта постепенно вызывало настоятельную необходимость в увязке транспортной технической политики в различных странах, в обмене опытом строительства и эксплуатации железных дорог. Это явилось главной причиной образования международных организаций в сфере железнодорожного транспорта.

На сегодняшний день Российская Федерация активно участвует в работе различных международных, в том числе транспортных организаций. В области регулирования вопросов железнодорожного транспорта функционируют следующие международные и межправительственные организации, участником которых является и Россия. К ним относятся: Совет по железнодорожному транспорту, действующий в рамках СНГ, Совет по транспортной политике при Интеграционном комитете ЕврАзЭС, Организация сотрудничества железных дорог (ОСЖД), Международный союз железнодорожного транспорта (МСЖД).

Органом отраслевого сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в области железнодорожного транспорта является Совет по железнодорожному транспорту государств-участников СНГ (Совет).

Совет создан на основании Соглашения о координационных органах железнодорожного транспорта Содружества Независимых Государств 14 февраля 1992 г. Положение о Совете по железнодорожному транспорту государств-участников Содружества утверждено 20 марта 1992 г. и определяет его задачи, функции и права.

Так, в соответствии с Положением, Совет является органом, координирующим работу железнодорожного транспорта на межгосударственном уровне. При этом основной его задачей является координация работы железнодорожного транспорта на межгосударственном уровне и в сообщениях с третьими странами, выработка согласованных условий и принципов работы железнодорожного транспорта для обеспечения функционирования и развития транспортно-экономических связей между государствами-участниками Содружества в рамках единого экономического пространства.

Членами Совета являются руководители железнодорожных администраций государств-участников СНГ, кроме того, в работе Совета принимают участие железнодорожные администрации Болгарии, Латвии, Литвы, Эстонии³⁷.

Особенность сотрудничества в сфере железнодорожного транспорта в рамках СНГ заключается в том, что оно происходит в условиях существенной структурной реформы органов государственного управления и отраслей хозяйства³⁸. Если в первые годы деятельности Совета железнодорожные администрации возглавляли, как правило, руководители органов государственного управления, то в настоящее время во многих государствах-членах Совета железнодорожный транспорт акционирован.

Таким образом, руководители железнодорожных администраций в Совете выступают как бы в двух качествах – с одной стороны, они руководители юридических лиц – акционерных обществ, а с другой, что прямо предусмотрено основополагающими документами Совета – являются представителями соответствующих государств.

³⁷ <[www. Inter-rzd.ru](http://www.Inter-rzd.ru)>.

³⁸ Бобров С.Ю. Системный кризис в СНГ // Транспорт России. 2006. № 41.

Среди основных функций, которые выполняет Совет, в соответствии с утвержденным о нем Положением, можно выделить следующие:

- утверждение нормативных документов, регламентирующих организацию перевозочного процесса в межгосударственном сообщении и в сообщениях с третьими странами;
- утверждение основ отраслевых нормативных документов по безопасности движения поездов и межгосударственных стандартов для обеспечения перевозочного процесса на единых принципах;
- принятие согласованных решений по приоритетным направлениям комплексного развития железнодорожного транспорта, научным исследованиям, другим разработкам в этой области и порядка их финансирования для дальнейшей их реализации по планам железнодорожных администраций;
- утверждение технических условий погрузки и крепления грузов, правил и условий перевозок пассажиров и грузов, в том числе по приему и передаче грузов, форм перевозочных документов, и других необходимых документов, регламентирующих взаимоотношения сторон по межгосударственным перевозкам и разграничению ответственности за их нарушение, в том числе за несохранность перевозимых грузов и багажа;
- согласование предложений для предоставления в Совет глав правительств по единым железнодорожным тарифам на перевозку пассажиров, грузов и багажа в межгосударственном сообщении, а также согласование единых международных тарифов на перевозки пассажиров, грузов и багажа по железным дорогам стран Содружества в сообщениях с третьими странами.

Как видно, государства-участники предоставили Совету весьма широкие нормотворческие полномочия. Поэтому работа по гармонизации железнодорожного права между государствами СНГ в рамках Совета по железнодорожному транспорту представляется весьма актуальной.

Так, в связи с предоставленными Совету полномочиями ежегодно железнодорожными администрациями при координации Совета ведется разработка графика движения и плана формирования поездов в международном сообщении. В рамках Совета функционирует Информационно-вычислительный центр железнодорожных администраций, деятельность которого направлена на информационное обеспечение работы железнодорожного транспорта в международном сообщении, организацию совместного использования и технического содержания грузовых вагонов и контейнеров.

Во многом благодаря деятельности Совета удалось сохранить технологическое единство железнодорожной сети, обеспечить согласованное развитие инфраструктуры и тарифной политики железных дорог государств-участников СНГ. Для Российских железных дорог важно развивать сотрудничество в рамках Совета, а также поддерживать работу по гармонизации железнодорожного права, выработке унифицированных норм в области железнодорожного транспорта для государств-участников Совета.

Еще одним межгосударственным органом сотрудничества является Совет по транспортной политике при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС. Он был создан в области регулирования вопросов транспорта в рамках ЕврАзЭС. Цели, задачи, компетенцию, порядок образования и деятельности, а также права и обязанности его членов определяются в Положении о Совете по транспортной политике при Интеграционном Комитете Евразийского экономического сообщества, утвержденном 5 апреля 2002 г.

Совет по транспортной политике при Интеграционном комитете ЕврАзЭС создан для координации деятельности транспортных органов государств-членов Евразийского экономического сообщества по реализации Соглашения о формировании Транспортного союза от

22 января 1998 г.³⁹ и является органом сотрудничества государств ЕврАзЭС в сфере транспорта.

В соответствии с указанным соглашением Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация, к которым затем присоединились Республика Таджикистан и Республика Узбекистан, формируют Транспортный союз как интегрированную систему национальных транспортных комплексов государств-участников соглашения, функционирующих на основе взаимосогласованных технологий и параметров и унифицированной нормативно-правовой базы.

Для формирования Транспортного союза Стороны, в частности, реализуют меры по:

– унификации национального законодательства, регулирующего отношения в области транспорта и дорожного хозяйства;

– разработке и реализации согласованных и при необходимости совместных программ и проектов развития транспортной инфраструктуры, в том числе с привлечением международных финансовых институтов;

– созданию на основе имеющихся отраслевых структур общей системы информационного обеспечения рынка транспортных услуг и транспортной статистической отчетности.

Еще одной специализированной международной транспортной организацией является Организация сотрудничества железных дорог (ОСЖД). В 1951 г. транспортные организации восточноевропейских стран заключили Соглашение о перевозке грузов по железным дорогам в прямом международном сообщении. Позднее к нему присоединились Монголия, Китай и Корейская Народно-Демократическая Республика. Для выполнения этого соглашения 28 июня 1956 г. в Болгарии на совещании министров, ведающих железнодорожным транспортом, была создана ОСЖД. Членами ОСЖД являются транспортные министерства и центральные государственные органы, ведающие железнодорожным транспортом, 27 стран.

Согласно Положению об ОСЖД возможны также другие формы участия в ОСЖД, а именно в качестве наблюдателя для министерств или железных дорог и в качестве присоединенного предприятия для фирм и организаций, непосредственно связанных с деятельностью железных дорог. Как уже было сказано членами ОСЖД являются органы исполнительной власти, ведающие железнодорожным транспортом, или центральные органы железных дорог, имеющие полномочия от своих правительств. Член ОСЖД может назначить орган, представляющий его в ОСЖД. Интересы Российской Федерации представляет ОАО «РЖД».

Основными направлениями деятельности ОСЖД являются:

– развитие и совершенствование международных железнодорожных перевозок, прежде всего в сообщении между Европой и Азией, включая комбинированные перевозки;

– формирование согласованной транспортной политики в области международных железнодорожных перевозок, разработка стратегии деятельности железнодорожного транспорта и стратегии деятельности ОСЖД;

– совершенствование международного транспортного права, ведение дел по Соглашению о международном пассажирском сообщении (СМПС), Соглашению о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС) и по другим правовым документам, связанным с международными железнодорожными перевозками.

В 2002 г. была принята Согласованная железнодорожная транспортная политика ОСЖД. В соответствии с этим документом, носящим рекомендательный характер, стратегической целью государственной транспортной политики стран-членов ОСЖД является формирование транспортной системы, гарантированно и эффективно удовлетворяющей потребности в перевозках пассажиров и грузов, социальные, оборонные, природоохранные и

³⁹ <<http://www.evrazes.com/ra/main/documentpage/78/>>.

другие специальные требования, а также структурная перестройка на транспорте, направленная на повышение конкуренции между транспортными предприятиями⁴⁰.

В рамках ОСЖД происходит работа по гармонизации и унификации железнодорожного права, в частности, создаются единые транспортные документы для государств-участников, но этого явно недостаточно. России необходимо выступить с инициативой по проведению согласованной политики гармонизации железнодорожного права в рамках ОСЖД, предпринять все возможные усилия для поддержки этой организацией новых российских транспортных проектов, сохранять и расширять технологическое единство пространства колеи 1520.

⁴⁰ *Валуева К.П.* Международные организации в современном мире // Бюллетень транспортной информации. 2003. Сент.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.