

МИНИСТЕРСТВО ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ТРАНСПОРТА

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО
КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА СТРАНЫ

Материалы Всероссийской научной конференции
«Транспорт России XXI века»

10 октября 2018 г.

МОСКВА—2018

УДК 347.463
ББК 67.404.2
Г—65

Ответственный редактор

Корякин Виктор Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс», заместитель директора Юридического института по инновациям.

Транспортное право как средство обеспечения устойчивого развития транспортного комплекса страны // Материалы Всероссийской научной конференции «Транспорт России XXI века» / под ред. В. М. Корякина. — М. : Юридический институт МИИТ, 2018. — 196 с.

В период с 9 по 12 октября 2018 г. в Российском университете транспорта (МИИТ) проходила Всероссийская научная конференция «Транспорт России XXI века». В рамках данной конференции в Юридическом институте 10 октября 2018 г. состоялось пленарное заседание секции «Транспортное право как средство обеспечения устойчивого развития транспортного комплекса страны».

В сборники представлены тезисы докладов и выступлений участников конференции по различным аспектам правового обеспечения транспортной деятельности.

© Юридический институт РУТ (МИИТ)

Изд. заказ 27
Усл.-печ. л. 12,0

Подписано в печать 18.10.2018
Уч.-изд. л. 9,5

Тираж 100 экз.
Формат 60×90¹/₁₆

127994, Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9.

СОДЕРЖАНИЕ

Духно Н. А. Транспортное право — основа правопорядка и безопасности на транспорте	6
Борисова С. В. Современные модели корпоративного управления на транспорте	17
Гайдук С. Л. Транспортный аспект продовольственной безопасности Российской Федерации	23
Гребеник В. В. Оценка финансового леввериджа на предприятиях транспортной отрасли	26
Зарубина М. Г. Правовые и организационные аспекты совершенствования деятельности образовательных организаций, осуществляющих подготовку специалистов для транспортной системы России	31
Землин А. И. Актуальные вопросы реализации компетентностного подхода в процессе преподавания транспортного права	35
Ивакин В. И. Соотношение транспортного и экологического права	44
Ирошников Д. В. Понятие транспортной безопасности и его соотношение со смежными категориями национальной безопасности Российской Федерации	54
Казаков В. В. НДС в системе финансово-правового регулирования транспортной деятельности	58
Карпычева Е. В. Применение стандартов на документацию в государственных и негосударственных транспортных организациях	67
Климова А. О. Оценка правовой эффективности проектного управления в строительстве высокоскоростной магистрали «Москва — Казань»	71
Колодяжный К. Н. Правовые основы реформирования грузового железнодорожного транспорта России	76
Корякин В. М. Подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации по научной специальности «транспортное право»: постановка проблемы	84

Кривцов О. Ф. Организация и методика профессиональной переподготовки и повышения квалификации в области экономической экспертизы деятельности транспортных компаний.....	89
Куракин А. В., Зиганшин М. М. Правовые основы транспортной безопасности.....	92
Лычев Д. И. Правовое обеспечение охраны атмосферного воздуха при грузовых перевозках на железнодорожном транспорте	103
Мисак А. Ю. Правовое регулирование закупок в сфере железнодорожного транспорта	106
Мотасова Д. Д. Особенности гражданско-правового регулирования использования беспилотных летательных аппаратов в российском законодательстве	112
Назаренко Б. А. К вопросу о неопределенности норм налогового законодательства в части исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость российскими авиакомпаниями	115
Овечкин А. П. Перевозка как категория транспортного права.....	121
Павлов А. В. Гражданско-правовые средства защиты прав и законных интересов транспортных организаций в условиях действия международных санкций и ответных мер Российской Федерации	124
Петров Ю. И. Историография транспортного законодательства России	132
Правкин С. А. Проблемы применения механизма государственно-частного партнерства в транспортной сфере	141
Пищелко А. В. Актуальные проблемы обеспечения транспортной безопасности	147
Расулов А. В. Правовые вопросы договора о подаче транспортных средств под погрузку и о предъявлении груза к перевозке	152
Смирнова В. В., Колесников Н. В. Проблемы правового регулирования налогообложения лиц, владеющих транспортным средством.....	156
Суденко В. Е. Важность использования криминалистической информации при раскрытии и расследовании преступлений на транспорте	160

Тимонина И. В.	
Правовое регулирование расторжения трудового договора по инициативе работодателя на транспортных предприятиях	163
Филиппова М. Ю.	
Запреты и ограничения для некоторых категорий работников транспорта на выполнение отдельных видов работ на транспорте: дискриминация или забота законодателя?	170
Хлопушин Д. С.	
Актуальные проблемы договора финансовой аренды (лизинга) воздушных судов	174
Чебогарева А. А., Данилина Е. И.	
Административно-правовое регулирование транспортной деятельности в мегаполисах	181
Шевчук А. Н.	
Досудебный (претензионный) порядок урегулирования споров и оптимизация судопроизводства по делам в сфере транспорта.....	184
Щукина Т. В.	
Понятие системы законодательства о публичном управлении	190

Духно Николай Алексеевич
— доктор юридических наук, профессор,
директор Юридического института РУТ (МИИТ)

ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО — ОСНОВА ПРАВОПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ НА ТРАНСПОРТЕ

Связь правопорядка с безопасностью на транспорте укрепляется правовыми средствами. В их основе находится транспортное право, которое стало заметно развиваться под стремительным влиянием роста транспортных отношений. В решении многих задач транспортный комплекс приобретает свою устойчивость, когда все виды безопасности обеспечены, а это возможно при воплощении права в правопорядок. Он отражает состояние транспорта и гарантирует его безопасность.

Стратегическую значимость безопасности в транспортной системе выражают ряд государственных программ, которые указывают цели, пути деятельности, какими возможно добиваться безопасного состояния на транспорте. За период с 2010 г. принято ряд стратегических государственных программ, которые в широком плане выражают руководящие направления, ставят емкие задачи, выполнение которых может значительно улучшить состояние безопасности на транспорте. По своему содержанию каждая программа содержит много ценных заданий, но будут ли они выполнены, зависит от многих обстоятельств. Главным из них остается наша просвещенность, культура, определяющая ответственность каждого, кому поставлены программные задачи. Правовая культура способствует убежденно понимать сущность ответственности, выражающейся в способности человека испытывать всю тяжесть последствий от своих деяний, и готовность возмещать причиненный вред. Не все, кто наделен властными полномочиями, обладают способностями нести ответственность за неисполнение обязанностей в решении программных задач.

В каждой программе содержится много правовых идей, указывающих путь, идя по которому, можно добиться безопасности на транспорте. В утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1285-р Комплексной программе обеспечения безопасности населения на транспорте в числе приоритетных направлений и задач выделена и поставлена правовая задача.

Она определена как гармонизация законодательства Российской Федерации в области обеспечения транспортной безопасности¹. Основными видами угроз безопасности населения на транспорте в программе названы не только угрозы актов незаконного вмешательства, но и угрозы техногенного и природного характера. Человек, развивая технику и технологии, обязан глубоко задуматься над тем, как обеспечить безопасность окружающей среды, где внедряются новые технологии и новая техника. Состояние техники и технологий, угрожающее появлению опасностей, вызывает возмущение к тем лицам, которые по своим полномочиям обязаны принимать меры к тому, чтобы транспортная инфраструктура отвечала техническим и правовым нормативам, но каких-то существенных мер в этом направлении не принимают. Плохо построенная инфраструктура, плохое ее содержание и противоправная ее эксплуатация образуют непредсказуемые угрозы безопасности не только на транспорте, но и в других сферах.

В Государственной программе «Развитие транспортной системы», утвержденной поновлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г., и претерпевшей изменения к настоящему времени три раза, кроме других, поставлена задача повышения комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы. В этой программе проявлена забота о финансировании основных транспортных направлений, что непременно направлено на улучшение работы транспортной системы и повышение ее безопасности. Будут ли выполнены планы программы, и дойдут ли указанные суммы денег до конкретных исполнителей, которым поставлены задачи, зависит от ответственности лиц, уполномоченных направлять денежные потоки и контролировать их использование. Сомнения проявляются под влиянием очевидных фактов неисполнения как директивных решений, так и законодательных актов, что подчеркивает общий низкий уровень правовой культуры.

Главными целевыми ориентирами Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года является снижение аварийности, рисков и угроз безопасности по всем видам транспорта. Выполнение поставленных задач возможно, когда все субъекты, с самых высоких эшелонов власти до конкретных работников транс-

¹ <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/98992/#ixzz5Sm2Fbm9E>

порта, будут беспрекословно исполнять программные цели и все нормативные правовые акты, в которых прописаны правила, гарантирующие безопасность на транспорте. Нужны не созерцание программных предписаний, не декларирование их с высоких трибун, а реальное воплощение каждого программного положения в развитие транспортного комплекса.

В стратегических программных документах высших исполнительных органов власти вполне ясно и обоснованно обращено внимание на наиболее важные направления, требующие постоянной кропотливой работы всех субъектов по укреплению безопасности на транспорте. Особое внимание в программах обращено на повышение безопасности движения, безопасности полетов и судоходства; на повышение уровня технической и технологической безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; на обеспечение состояния защищенности объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства; на обеспечение деятельности специализированных аварийно-спасательных служб на уровне, соответствующем международным и национальным требованиям; на повышение уровня безопасности перевозок грузов, требующих особых условий; на усиление государственного регулирования допуска к транспортной деятельности в соответствии с требованиями безопасности; на обеспечение общественной безопасности в сфере транспорта; на обеспечение потребности в специалистах с уровнем профессиональной подготовки, отвечающим требованиям безопасности и устойчивости транспортной системы¹.

Комплексный подход к обеспечению безопасности на транспорте предполагает решение двух основных групп задач. Первая группа задач призвана решить вопросы применения организационных, инженерно-технических и правовых мер, которые в комплексе могут обеспечить безопасность на транспорте. Вторая группа задач направлена на решение комплексного обеспечения всех видов безопасности на транспорте. Решение обеих групп задач осуществляется в порядке, выраженном в транспортном праве. Каждый вид безопасности, и вся комплексная безопасность, достигнут своей цели, когда все меры,

¹ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р).

независимо от их характера, будут осуществляться в порядке, установленном транспортным законодательством, выступающим одной из основных форм транспортного права.

Транспортное право призвано регулировать отношения, складывающиеся при обеспечении каждого вида безопасности. Связь транспортного права со всеми видами безопасности образует единое комплексное понимание безопасности на транспорте, что служит укреплению и сосредоточению усилий не на одном каком-то виде безопасности, а на всей безопасности на транспорте.

Достижение цели каждого вида безопасности возможно, когда все меры организационного, инженерно-технического и правового характера будут выполняться высокопрофессиональными специалистами с крепким правовым мировоззрением. К этому идеальному состоянию следует стремиться не только каждому транспортнику, но и всем, кто причастен к разработке и принятию законов и подзаконных актов. Все нормативные правовые акты, которые становятся регуляторами транспортных отношений, составляют емкую часть транспортного права. Но по своим ценностным свойствам транспортное право богаче своими правовыми принципами и правовыми идеями по сравнению со всей совокупностью законов и подзаконных актов.

В практике разработки и принятия законов под влиянием разных факторов, сложились недостатки, ведущие к изъянам несовершенству законодательства. Нагромождение недостатков в законах образует трудности в их применении, побуждает к принятию новых правовых актов, в которых тоже не все учитывается, что увеличивает противоречия и проблемы. Существование таких обстоятельств побуждает ставить новые задачи по развитию транспортного права как теоретического правового фундамента, на котором строятся новые правовые концепции, указывающие путь к развитию правовотворчества в транспортной отрасли.

Внимание к транспортному праву возрастает по многим причинам, и в их ряду ярко выражены те факторы, которые обуславливают необходимость развивать транспортное право в направлении укрепления правовых гарантий по обеспечению безопасности на транспорте, что способствует плодотворному решению и других его задач. Признание транспортного права комплексной отраслью права еще не решает всех проблем по его содержанию. Наиболее распространенной точкой зрения является та, в какой транспортное право ограничи-

вается регулированием отношений между транспортными предприятиями и их клиентами по перевозкам пассажиров, грузов и багажа. Сторонники транспортного права, как правового средства, регулирующего только перевозки, распространяют свои взгляды и на железнодорожное, внутренневодное, воздушное, морское и автомобильное право, рассматриваемого как части транспортного права. Ограничение транспортного права только регулированием перевозок не способствует развитию тех его частей, которые связаны с регулированием транспортных отношений в сфере содержания, подготовки и эксплуатации транспортной инфраструктуры, транспортных средств, обеспечивая их безопасное состояние.

Потребность объединения норм различных отраслей права в единый комплекс, именуемый транспортным правом, обусловлена формированием однородных общественных отношений, нацеленных на решение тесно связанных между собой задач по созданию, содержанию и эксплуатации безопасного и привлекательного транспортного комплекса, способного удовлетворить интересы всех субъектов, нуждающихся в широком спектре транспортных услуг. Транспортные отношения являются предметом регулирования транспортного права.

Отраслевая транспортная деятельность представляет собой сложную хозяйственную деятельность, где присутствуют все элементы современных технологических, технических, управленческих, экономических и других процессов; цементирующим их звеном является право и специфическая методика воплощения его в реальный транспортный правопорядок. Не механическое объединение административного, трудового, гражданского, земельного, экологического и других отраслей права в одно комплексное формирование образует транспортное право, а особая методика синтеза правовых норм разных отраслей права с правовыми нормами ведомственного, корпоративного характера на всех этапах строительства, обслуживания и эксплуатации транспортной инфраструктуры, транспортных средств обуславливает природу транспортного права. Когда речь идет о транспортном комплексе, тогда и выявляются проблемы его объединения, надежного и безопасного функционирования с целью доброкачественного решения всех транспортных задач. Транспортное право призвано регулировать отношения по устойчивой работе всего транспортного комплекса и каждого его звена.

Необходимость развития транспортного права диктуется многими обстоятельствами, но главными остаются решение поставленных задач. Основными задачами являются: создание правовой основы строительства, содержания и эксплуатации транспортной инфраструктуры и транспортных средств; правовое обеспечение безопасности на транспорте; правовое обеспечение перевозок на транспорте; правовое обеспечение управления транспортным комплексом; обеспечение роста правовой культуры на транспорте.

На современном этапе развития транспортного комплекса ощущаются недостатки в системе транспортной инфраструктуры, которые становятся причинами, порождающими сложности правового регулирования содержания и эксплуатации, как отдельных объектов, так и всего комплекса транспортной инфраструктуры. Проблемой остается техническое и технологическое отставание транспортной системы России по сравнению с развитыми странами. Мы не готовы к применению современных технологий, в том числе и контейнерных. Заметный рост потребностей на грузовые перевозки сдерживается неразвитостью транспортно-логистической системы. На низком уровне остается транспортно-экспедиционное обслуживание населения и экономики. В стране отсутствует высокоскоростное железнодорожное сообщение¹. Создаются препятствия на пути удовлетворения растущего спроса на качественные транспортные услуги. При неудовлетворительном качестве услуг идет не снижение себестоимости перевозок, а их рост, что порождает недовольства у населения.

Заметна и низкая культура управления транспортной инфраструктурой, что не способствует оптимальному ее использованию. Уровень доступности и качество транспортных услуг не отвечают потребностям населения страны. Значительная часть сельских населенных пунктов не обеспечена дорогами с твердым покрытием, сельским жителям недоступны магистрали общей транспортной сети. Серьезно ощущается существенное отставание темпов развития дорожной сети от темпов автомобилизации общества. В настоящее время около трети протяженности федеральных автомобильных дорог работают в режиме значительной перегрузки, особенно это заметно на подходах к крупным городам.

¹ <http://www.strategplann.ru/stati-po-ekonomike/transportnaja-sistema-rossii-sovre>

Инфраструктура всех видов транспорта обновляется слабыми темпами, в результате ее износ достиг 55 — 70 процентов и продолжает увеличиваться. Эти обстоятельства влекут за собой рост угроз, снижаются гарантии по обеспечению безопасности на транспорте. Идет процесс роста транспортных издержек, что порождает новые причины возникновения дефицита провозных и пропускных возможностей в отдельных частях транспортной системы¹. К причинам, влияющим на развитие и модернизацию транспортной инфраструктуры, относятся качество строительства и качество обслуживания. При проектировании дорог нет сложностей, но при строительстве и обслуживании возникает много проблем, какие решаются с большими потугами, или вообще не решаются. По данным Росстата, в 2014 г. только 33,1 % федеральных трасс соответствовали установленным нормативам. Технологическая сторона дорожного строительства находится на низком уровне. Если в развитых странах Скандинавии и Северной Америки активно применяются новые технологии по укладке асфальтобетона и цемента-бетона, то российская дорожная отрасль пока не достигла уровня общемировых показателей. В стране практически не строятся цементные дороги, которые в США составляют существенную долю скоростных магистралей вне городов; качество битума оставляет желать лучшего. Свойства отечественного битума для асфальтобетона диктуют необходимость ежегодного ремонта дорожного покрытия². В условиях России срок службы асфальтобетонных покрытий составляет реально 5 — 8 лет, что в два и более раз меньше, чем сроки службы цементно-бетонных³.

Устаревшие технологии ведут к удорожанию содержания транспортной инфраструктуры и создают непредвиденные угрозы и опасности при эксплуатации. В числе основных причин, по которым транспортная инфраструктура не может справиться в удовлетворении потребностей заказчиков в перевозках пассажиров, грузов и багажа, заметен факт низкой правовой культуры тех, кто готовит и принимает нормативные правовые акты, кто обязан воплощать их предписания в реальные транспортные отношения, добиваясь укрепления правопо-

¹ <http://www.informio.ru/publications/id4027/Sovremennoe-sostojanie-transportnoi-infrastruktury-i-problemy-razvitiya-transportnoi-logistiki-v-RF>

² <http://media.rsp.ru/document/1/b/e/be9521a4b0bedae86fc3600443caee68.pdf>

³ http://image-src.bcg.com/Images/The-development-of-Russia-transport-infrastructure-ahead-of-the-curve_tcm27-166354.pdf

рядка на транспорте. Когда в нормативных правовых актах много пробелов, тогда всегда появляется возможность отговориться и уклониться от исполнения правовых норм, ссылаясь на отсутствие закона. К этой привычке, порожденной низкой правовой культурой, присовокупляется еще более коварный образ действий: лукаво приспособиться к указанию начальника, создавая видимость покорности ему. Результатом оторванного от транспортного права поведения становятся новые угрозы, ведущие к увеличению аварий на транспорте.

Транспортное право, как основа правопорядка на транспорте, подлежит развитию, укрепляя свои фундаментальные теоретические положения и совершенствуя транспортное законодательство. Оно более всего нуждается в развитии не столько путем принятия новых законов, сколько изменениями и дополнениями существующего законодательства, устраняя в нем пробелы, противоречия и приводя его в соответствие с правовыми принципами. Чтобы добиться согласованности в массе принимаемых законов требуется применять правовые регуляторы, устанавливающие правовой порядок разработки и принятия всех законов. Проблема качества законов побуждает к совершенствованию транспортного законодательства. Наиболее заметные факторы, вызывающие к улучшению нормативных правовых актов:

— наличие двусмысленных формулировок по отдельным положениям законов и несоответствие их требованиям Конституции России. Особенно заметны недостатки в законах в тех частях, где речь идет об охране прав и свобод человека. Предписанное Конституцией требование о признании, соблюдении и защите прав и свобод человека, игнорируется при принятии законов. Любой закон в своем содержании не может быть изложен с ущемлением прав и свобод человека. Эти общие правовые требования полностью распространяются и на транспортное законодательство;

— забвение принципа приоритета Конституции России над федеральными законами, который должен стать незыблемым. Верховенству Конституции должны быть подчинены все другие нормативные правовые акты, без всяких оговорок, без выделения отдельных лиц, которые претендуют жить и работать по иным правилам, не соответствующим конституционным принципам. Все решения, какие принимаются в разных эшелонах власти, должны строго соответствовать требованиям Конституции России;

— остается крайне слабым правовое регулирование процессов строительства, ремонта, содержания и обслуживания объектов транспортной инфраструктуры. Слабость проявляется в несовершенстве многих нормативных правовых актов; в отсутствии необходимой правовой культуры; в несоответствии правовых знаний транспортников их профессиональным компетенциям;

— несоответствие отдельных положений транспортного законодательства другим федеральным законам в части регулирования имущественных отношений, отношений в сфере собственности, в сфере земельных отношений, экологических отношений, энергетических отношений и всех других, входящих в сферу транспортной деятельности;

— отсутствие ярко выраженной системы нормативных правовых актов, выражающих требования по обеспечению безопасности на транспорте. Каждый вид безопасности обеспечивается правовым регулятором и его следует четко представлять, чтобы всегда быть готовым воплотить в реальный правопорядок, гарантирующий безопасность;

— потребность роста правовых гарантий по защите прав пассажиров, сохранности грузов, багажа, укреплению гарантий их доставки в место назначения в установленные сроки;

— потребность регулирования процессов перехода от классических способов управления транспортными потоками к цифровым технологиям в транспортной системе;

— необходимость развития форм юридической ответственности, адаптированной к нарушителям транспортного законодательства и способствующей полному возмещению вреда, причиненного субъектам транспортных отношений;

— необходимость развития судов, специализирующихся по разрешению разнообразных исков о полном возмещении вреда, причиненного транспортной системе в результате нарушений транспортного законодательства. Процесс развития судов следует начинать с научной разработки концепций по внедрению в судебную систему специализированных транспортных судов. При этом следует не допустить тех ошибок, какие были присущи работе линейных судов и трибуналов на железнодорожном транспорте в советский период отечественной истории.

Проблемы, а значит и нерешенные задачи, остаются в сфере формирования правовой культуры транспортников всех направлений и всех уровней. Устоявшаяся привычка выполнять работу не по правилам, отраженным в нормативных правовых актах, а по наказу начальника, снижает значимость права в деятельности транспортной системы. Противоречия между фактическим правом и «теневым правом» возникают по причине формирования отношений не по юридическим правилам, а иным, выстроенным по корыстным намерениям. Ненужными становятся законы, когда правилами поведения работника транспорта остаются указания начальника. Сложилась привычка безразличного отношения к нормативным правовым актам и покорного желания угодить начальнику.

Когда обсуждается вопрос о недостатках в производстве, многие приходят к убеждению о том, что для налаживания порядка достаточно принять закон. В закон верят, как в талисман, какой принесет удачу без приложения всякого труда и забот об укреплении истинного правопорядка. Погоня за количеством законов ведет к неумеренному нарастанию их количества. Только в 2017 г. Государственная Дума приняла 512 федеральных законов, а в весеннюю сессию 2018 г. уже принято 342 федеральных закона. Обилие законов и иных актов еще не приводит к прочному правовому порядку. Серьезным недостатком законодательства является слабая практическая реализация его положений. Органы исполнительной власти, правоохранительные органы мало ориентированы на обеспечение правопорядка в своей деятельности. Принятие нового закона зачастую не влечет реальных перемен, не растут показатели ни в экономике, ни в производстве. Складывается практика принятия закона как факта реакции законодателя на событие, не являющееся системным и не требующим законодательного регулирования. Поспешное и юридически не обоснованное принятие законов ведет к их нагромождению, разрушает правовые ценности и резко снижает их правовую значимость.

В транспортной отрасли полезным нужно признать разработку и создание свода транспортного законодательства и нормативных правовых актов, что будет способствовать систематизации, образованию внутренней нормативной правовой системы регулирования транспортного комплекса. Это станет полным систематизированным собранием действующих нормативных правовых актов, регулирующих

транспортные отношения. Проект такого свода требуется разрабатывать, обсуждать и ставить вопросы по его содержанию и структуре на семинарах, круглых столах с участием ученых-правоведов и практических работников транспорта. В основу создания свода должны быть положены правовые идеи и правовые принципы систематизации законодательства и других нормативных правовых актов. Для обеспечения полноты, достоверности собрания нормативных правовых актов, относящихся к транспортному комплексу, их следует инвентаризовать и произвести научный анализ на предмет выявления в них противоречий и других недостатков, по которым появится основание для внесения предложений об изменениях и дополнениях. Это большая и кропотливая работа, но ее надо начинать выполнять, ибо последующее принятие новых нормативных правовых актов еще больше усугубит недостатки транспортного законодательства.

В процессе оценки действующих нормативных правовых актов важно обратить внимание на их конституционность, на соответствие их требованиям ч. 2 ст. 55 Конституции России, где четко определяется, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Систематизация транспортного законодательства освободит его от излишеств, ненужного нагромождения, устраним многие недостатки и преобразует его в плодотворную систему, удобную для использования и применения на практике. У транспортника не должно появляться ощущение тяжести и недоступности законов и иных нормативных правовых актов. Как отдельные законы, так и свод законодательства следует формировать профессионально с высокой юридической техникой, создавая удобства пользователям. Совершенствуя транспортное законодательство, нужно помнить и понимать, что все новые правовые нормы не должны ущемлять и ограничивать права и свободы граждан. Давно признанный правовой принцип о недопустимости поворота к худшему предан забвению, и в настоящее время можно наблюдать, как новые законы нередко обходят этот принцип, создавая людям трудности на пути реализации прав и свобод. Трудно представить, как за счет ущемления прав граждан можно добиться лучшего правопорядка и создать надежную систему безопасности. Ущемляя права граждан, мы устраним их от участия в обеспечении безопасности.

Борисова Светлана Валентиновна

— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
«Гражданское право, международное частное право и гражданский
процесс» Юридического института РУТ (МИИТ)

СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ

В настоящее время назрела необходимость создания единого сбалансированного механизма публично-правового и частноправового регулирования «вертикальных» и «горизонтальных» отношений в сфере транспорта на основе новейшей юридической методологии научного познания объективной действительности — конвергенции частного и публичного права. В основе последней лежит принцип систематизации социальных интересов, позволяющий на уровне механизма правового регулирования выявить общие модели соотношения частных и публичных начал¹.

Процессы реформирования транспортной отрасли с конца 90-х годов прошлого века, связанные с приватизацией имущества транспорта, распространением режима предпринимательской деятельности и пр., привели к усложнению субординационных и координационных связей на транспорте и, как следствие, «расширению» сферы частноправового регулирования, «смещению» вектора соотношения частноправовых и публично-правовых начал в транспортной сфере в сторону первых.

Специфика современного хозяйствования на транспорте диктует необходимость формирования новой правовой модели организации имущественных связей (вещных, обязательственных, корпоративных и пр.) и включения ее в единый механизм правового регулирования отношений в транспортной сфере. Об этом свидетельствует анализ программных документов, регулирующих процессы реформирования на транспорте. Так, в соответствии с Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте на первом этапе реформы

¹ Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М., 2011. С. 47.

поставлена и успешно осуществлена задача по разделению функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте с одновременным выделением из монопольной структуры конкурентных видов деятельности¹.

На современном этапе выделим три организационные модели управления на транспорте: государственную, хозяйственную (для всех видов транспорта) и корпоративную (в отношении отдельных видов транспорта, например, железнодорожного (ОАО «РЖД») и воздушного («ПАО «Аэрофлот» и пр.)).

Хозяйственное и корпоративное управление являются объектами частноправового регулирования.

Хозяйственное управление обеспечивает организацию хозяйственной (экономической) деятельности в сфере транспорта как имущественной основы функционирования транспортной отрасли.

Вопросы корпоративного управления в России, в том числе в сфере транспорта, не имеют должного законодательного регулирования и продолжают оставаться наиболее дискуссионными в современной отечественной доктрине частного права.

Корпоративное управление осуществляется в рамках корпоративных отношений² с участием корпораций, организационной основой построения которых является членство³. Определение корпоративного управления не содержится ни в ГК РФ, ни в специальных законах, регламентирующих деятельность корпораций. Однако оно активно исследуется в науке частного права и используется в практике хозяйствующих субъектов. Так, по мнению В. В. Долинской, корпоративное управление есть урегулированная нормами права система организационных и имущественных отношений, с помощью которой корпоративная организация реализует, представляет и защищает ин-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте».

² Легальная дефиниция корпоративных отношений в ст. 2 ГК РФ позволяет выделить две их самостоятельные группы: а) отношения, связанные с участием в корпоративных организациях и б) отношения, связанные с управлением ими (корпорациями).

³ Под корпорациями понимаются юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, например, орган управления в хозяйственных обществах — общее собрание участников. Такие лица именуются корпоративными юридическими лицами (корпорациями) (ст. 65.1 ГК РФ).

тересы инвесторов, и в первую очередь акционеров¹. С. Д. Могилевский отмечает, что осуществляемое хозяйственным обществом корпоративное управление реализуется через управленческие отношения субъекта и объекта корпоративного управления².

Восполнить законодательный пробел пытаются субъекты локального нормотворчества — хозяйствующие субъекты на транспорте. Так, кодексы корпоративного управления и аналогичные локальные акты приняты в крупных хозяйствующих субъектах на транспорте с участием государства: Кодекс корпоративного управления (поведения) ПАО «Газпром» (утв. годовым общим собранием акционеров от 28 июня 2002 г.), Кодекс корпоративного поведения ПАО «Аэрофлот — российские авиалинии» (утв. годовым общим собранием акционеров от 28 июня 2017 г.), Кодекс деловой этики ОАО «РЖД» (утв. решением совета директоров от 30 марта 2015 г.³, Порядок корпоративного управления ОАО «РЖД» хозяйственными обществами, акциями (долями) которых владеет ОАО «РЖД» (утв. советом директоров ОАО «РЖД» от 30 июня 2004 г.)).

В настоящее время Банк Российской Федерации рекомендует использовать акционерным обществам, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам, и государственным корпорациям и компаниям Кодекс корпоративного управления, в котором под корпоративным управлением понимается система взаимоотношений между исполнительными органами акционерного общества, его советом директоров, акционерами и другими заинтересованными сторонами⁴. В этом случае акционерное общество является обязательным участником корпоративного управления в Российской Федерации.

С учетом многообразия организационно-правовых форм хозяйствующих субъектов, осуществляющих функции хозяйственного управления в сфере транспорта, и их объединений выделим следующие виды моделей корпоративного управления на транспорте:

¹ Долинская В. В. Акционерное право: основные положения и тенденции. М., 2006. С. 420 — 421.

² Могилевский С. Д. Органы управления хозяйственными обществами: правовой аспект. М., 2001. С. 166.

³ Распоряжение ОАО «РЖД» от 6 мая 2015 г. № 1143р.

⁴ Письмо Банка России от 10 апреля 2014 г. № 06-52 2463 «О Кодексе корпоративного управления».

— корпоративное управление внутри корпораций, созданных на основе членства (например, ОАО «РЖД», ПАО «Аэрофлот», ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть», АО «Роснефтегаз» и пр.). В данном случае корпорация является субъектом управления, которая через создаваемые в них органы управления обеспечивает организационное единство внутри нее, устанавливая правовую связь между корпорацией и ее участниками. Например, в состав акционеров ПАО «НК «Роснефть» входят: АО «Роснефтегаз», «БиПи Рашан Инвестментс Лимитед»/BP Russian Investments Limited, Небанковская кредитная организация АО «Национальный расчетный депозитарий» (номинальный держатель центральный депозитарий), Российская Федерация в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом, физические лица и др.¹;

— корпоративное управление в холдинговых объединениях, возглавляемых едиными хозяйствующими субъектами в форме акционерных обществ с государственным участием (ОАО «РЖД», ПАО «Аэрофлот», ПАО «Газпром» и пр.). Они состоят из хозяйственных обществ — акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, например, на железнодорожном транспорте, воздушном транспорте, нефтегазовой отрасли. В этом случае корпорации выступают в качестве субъектов и объектов корпоративного управления. Так, группа «Аэрофлот» — крупнейший в России и динамично развивающийся авиационный холдинг, в состав которой входят: единая дальневосточная авиакомпания «Аврора» (первый рейс совершила в ноябре 2013 г.), низкобюджетная авиакомпания «Победа» (регулярные рейсы совершает с 1 декабря 2014 г.) и работающая в среднем сегменте перевозок авиакомпания «Россия» (с 27 марта 2016 г.)²;

— корпоративное управление в объединениях, возглавляемых унитарными организациями в форме государственных корпораций и компаний, учреждаемых государством (например, государственная компания «Автодор», государственная корпорация «Роскосмос»). Последние управляют корпорациями в форме акционерных обществ (объекты управления).

¹ https://www.rosneft.ru/Investors/structure/share_capital. Дата обращения: 15.03.2018.

² https://www.aeroflot.ru/ru-ru/about/company_profile. Дата обращения: 15.03.2018.

Например, Государственной корпорации «Роскосмос» подведомственны государственные унитарные предприятия, учреждения и акционерные общества (ст. 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»»). «Роскосмос» осуществляет от имени Российской Федерации права акционера в отношении акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и подлежат передаче корпорации в качестве имущественного взноса Российской Федерации или внесению в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал акционерных обществ корпорации. Группу компаний, возглавляемой Государственной компанией «Автодор», образуют: ООО «Автодор-Платные Дороги», ООО «Автодор-ТП», ООО «Автодор-Инвест», ООО «Автодор-Инжиниринг», АО «Автодор-Телеком»¹.

Таким образом, к особенностям корпоративного управления на транспорте можно отнести следующие:

— во-первых, корпорации на транспорте могут являться одновременно: а) субъектами корпоративного управления, которые через формируемые в них органы управления обеспечивают внутриорганизационную иерархию (управление в корпорациях); б) объектами корпоративного управления в составе холдинговых и иных групп лиц (управление корпорациями)²;

— во-вторых, субъектами управления в холдинговых и иных объединениях групп лиц на транспорте могут выступать как корпорации, так и унитарные организации, например, акционерные общества, государственные корпорации и государственная компания. Так, государственная корпорация «Роскосмос» вправе создавать акционерные общества, акции которых находятся в собственности или в доверительном управлении корпорации, а также акционерные общества, в

¹ <http://www.russianhighways.ru/about/subsidiaries-affiliates>. Дата обращения: 15.03.2018.

² Борисова С. В. Объекты корпоративного управления на железнодорожном транспорте // Право и бизнес: конвергенция частного и публичного права в регулировании предпринимательской деятельности / Сборник статей участников IV Ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Коршунова Н.М. Москва, 5 июня 2015 г. М., Московская академия экономики и права, 2015. С. 739.

которых «Роскосмос» имеет возможность влиять на решения, принимаемые этими акционерными обществами; объектами корпоративного управления могут быть лишь корпорации — хозяйственные общества — акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью, например, на железнодорожном транспорте — АК «Железные дороги Якутии», АО «Объединенная транспортно-логистическая компания» (ОТЛК), АО «РЖД-ЗДОРОВЬЕ», АО «Северо-Западная пригородная пассажирская компания», АО «Торговый дом РЖД» и пр.;

— в-третьих, единые хозяйствующие субъекты — корпорации в сфере транспорта создаются с обязательным участием государства («компания одного лица» на железнодорожном транспорте, акционерные общества с мажоритарием-государством на воздушном транспорте);

— в-четвертых, корпоративное управление на транспорте выходит за рамки корпорации и существует внутри вертикально интегрированных неправосубъектных объединений, например, холдингов.

Таким образом, корпоративное управление на транспорте, являясь разновидностью управления в частном праве, возникает в рамках корпоративных отношений и обеспечивает: 1) организационное единство внутри корпораций на транспорте, созданных в форме хозяйственных обществ (управление внутри корпораций), а также 2) координацию их деятельности в составе неправосубъектных объединений (холдингов), создаваемых в сфере транспорта (управление корпорациями).

Литература

1. Борисова, С. В. Объекты корпоративного управления на железнодорожном транспорте / С. В. Борисова // Право и бизнес: конвергенция частного и публичного права в регулировании предпринимательской деятельности / Сборник статей участников IV Ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Коршунова Н.М. Москва, 5 июня 2015 г. — М., Московская академия экономики и права, 2015.

2. Коршунов, Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики / Н. М. Коршунов. — М., 2011.

3. Могилевский, С. Д. Органы управления хозяйственными обществами: правовой аспект / С. Д. Могилевский. — М., 2001.

Гайдук Сергей Леонидович

— кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина

ТРАНСПОРТНЫЙ АСПЕКТ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

На сегодняшний день продовольственная безопасность является одним из важнейших видов национальной безопасности и выступает в качестве значимого социально-экономического показателя регионального развития.

Одним из важнейших критериев продовольственной безопасности (помимо продовольственной независимости страны, достойного качества пищевых продуктов) является физическая доступность продовольствия.

Физическая доступность продовольствия предполагает, что достаточное продовольствие должно быть доступным в объемах и ассортименте, которые не меньше установленных рациональных норм потребления пищевых продуктов для каждого человека во всех населенных пунктах страны, включая физически уязвимых лиц, таких как младенцы и дети младшего возраста, престарелые, лица с физическими недостатками, неизлечимые больные и лица, нуждающиеся в постоянном медицинском уходе, включая душевных больных².

При этом обеспечить физическую доступность продовольствия сегодня невозможно без развитой должным образом транспортной инфраструктуры.

В этой связи Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации в качестве основных направлений государственной экономической политики в сфере обеспечения продовольственной

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-03-00704 «Функции органов местного самоуправления в механизме обеспечения продовольственной безопасности»

² Денисова Н. И. Механизм продовольственной безопасности региона: современное состояние, проблемы, перспективы : монография. М.: Изд. «МУ им. С. Ю. Вите», 2016. С. 16.

безопасности закрепляет необходимость в части физической доступности пищевых продуктов «повысить транспортную доступность отдаленных регионов для гарантированного и относительно равномерного по времени продовольственного снабжения их населения, создать условия для увеличения числа объектов торговой инфраструктуры и общественного питания различных типов»¹.

На сегодняшний день можно объективно утверждать, что в России имеется должная транспортная доступность как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации (к областным, республиканским, краевым и др. центрам). В частности, строительство Крымского моста, бесспорно, положительно скажется на обеспечении продовольственной безопасности региона. Так, например, один из вариантов выхода из «молочного кризиса» в Крыму — доставка молока на полуостров с материковой части России².

При этом на уровне местного самоуправления (в рамках дорог местного значения) данная проблема стоит весьма остро. Это, подтверждается, в частности тем, что 20 июля 2016 г. на заседании Общероссийского народного фронта были поставлены проблемы транспортного сообщения с удаленными населенными пунктами Ханты-Мансийского автономного округа. Отмечается, что в некоторых населенных пунктах существует лишь воздушная транспортная доступность³. Актуальность вопроса подтверждается также тем, что в рамках заседания Президиума научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации было решено, что в рамках обеспечения продовольственной безопасности «серьезной проблемой

¹ Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

² Крыму для продовольственной безопасности не хватает молока. Новость от 21 апреля 2018 г. Служба новостей ForPost // URL: <https://sevastopol.su/news/krymu-dlya-prodovolstvennoy-bezopasnosti-ne-hvataet-moloka> (Дата обращения: 05.10.2018)

³ ОНФ добивается улучшения транспортной доступности удаленных населенных пунктов ХМАО // Официальный сайт Общероссийского народного фронта. URL: <http://onf.ru/2016/07/20/onf-dobivaetsya-uluchsheniya-transportnoy-dostupnosti-udalennyh-naseleennyh-punktov-hmao> (дата обращения 05.10.2018 г.)

остаётся неразвитость транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры сельских территорий»¹.

Именно на уровне местного самоуправления должен решаться вопрос об обеспечении продовольственной независимости граждан, проживающих в населенных пунктах, имеющих проблемы с транспортным сообщением.

Транспортный аспект в обеспечении продовольственной безопасности предусмотрен также в рамках развития внутренней продовольственной помощи. Соответствующий документ стратегического планирования предусматривает необходимость развития и модернизации товаропроводящей инфраструктуры, а также развития сети производственно-логистических центров², что в свою очередь предполагает соответствующую транспортную инфраструктуру.

Необходимо отметить, что в сфере агропроизводства транспортные вопросы сегодня весьма существенно влияют на отдельные аспекты продовольственной безопасности. В частности, это связано со сложной процедурой согласования движения крупногабаритной сельхозтехники по дорогам общего пользования³, что особенно актуально в период посевных и уборочных работ.

Следует отметить, что транспорт в обеспечении продовольственной безопасности имеет не только прямое, но также и косвенное значение — в рамках показателя «экономическая доступность продовольствия». В данном случае речь идет о транспортных издержках, закладываемых в цену продуктов питания. В частности, в соответствии со Стратегией развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года «значительную долю в конечной стоимости пищевой продукции составляют затраты на транспортировку, хранение и реализацию, что вызвано

¹ Решение совместного заседания Президиума Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации и Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации ФС РФ на тему «Обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации» от 04.10.2016 г. // Аналитический Вестник СФ ФС РФ. 2016. № 41 (640).

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 г. № 1215-р «Об утверждении Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации».

³ Третьяков А. Министерство транспорта упростит передвижение сельхозтехники по дорогам // «Красный север». Вологодская областная газета, 2017, 2 августа.

недостаточным уровнем развития товаропроводящей и логистической инфраструктуры агропродовольственного рынка»¹.

Таким образом, вопросы транспорта неразрывно связаны с обеспечением продовольственной безопасности Российской Федерации: обеспечение продовольственной независимости страны, физической и экономической доступности продовольствия, а также достойного качества пищевых продуктов невозможно без своевременного и пропорционального развития транспортной инфраструктуры.

Гребеник Виктор Васильевич

*— доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры
«Административное право, экологическое право, информационное
право» Юридического института РУТ (МИИТ)*

ОЦЕНКА ФИНАНСОВОГО ЛЕВЕРИДЖА НА ПРЕДПРИЯТИЯХ ТРАНСПОРТНОЙ ОТРАСЛИ

На сегодняшний день в современной экономике капитал корпорации и эффективное его использование занимает очень важное место. Правильное и полное использование капитала является основным источником прибыли компании. Поэтому компания должна вовремя выявить пути его увеличения и методы эффективного использования. Для того чтобы определить оптимальное соотношение собственных и заемных средств на помощь приходит такой показатель, как эффект финансового рычага. Эффективное и правильное формирование структуры капитала приведет к большему увеличению прибыли и расширению производства.

Для любой корпорации приоритетное значение имеет правило, при котором как собственные, так и заемные средства должны обеспечивать отдачу в форме прибыли.

Если корпорация в нефтегазовой отрасли использует как собственный, так и заемный капитал, то доходность собственного капи-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 г. № 559-р «Об утверждении Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года».

тала может быть увеличена за счет заемных средств и, прежде всего, привлечения банковских кредитов. В теории финансового менеджмента такое повышение рентабельности собственного капитала называют эффектом финансового рычага. К определению эффекта финансового рычага (DFL) существует два общепризнанных подхода — американский и европейский. Эффект финансового левириджа по американской модели состоит в том, что использование заемного капитала при прочих равных условиях приводит к тому, что рост прибыли до уплаты процентов и налогов фирмы (ЕВIT) ведет к более сильному росту показателя прибыли на акцию (EPS earnings per share).

Эффект финансового левириджа по европейской модели трактуют как приращение к рентабельности собственного капитала, получаемое благодаря использованию заемного капитала. То есть эффект финансового рычага отражает уровень дополнительной прибыли при использовании заемного капитала. Очевидно, что данный эффект возникает из расхождения между рентабельностью активов и «ценой» заемного капитала, то есть средней банковской ставкой. Другими словами, предприятие должно предусмотреть такую рентабельность активов, чтобы денежных средств было достаточно на уплату процентов за кредит и уплату налога на прибыль.

Финансовое состояние предприятия, его устойчивость во многом зависят от оптимальности структуры источников капитала (соотношения собственных и заемных средств) и структуры активов предприятия и в первую очередь от соотношения основных и оборотных средств, а также от уравновешенности активов и пассивов предприятия.

Поэтому вначале необходимо проанализировать структуру источников формирования капитала предприятия и оценить степень финансовой устойчивости и финансового риска. С этой целью рассматривают следующие показатели:

- 1) коэффициент финансовой автономии (или независимости) — удельный вес собственного капитала в общей валюте баланса;
- 2) коэффициент финансовой зависимости — доля заемного капитала в общей валюте баланса;
- 3) коэффициент текущей задолженности — отношение краткосрочных финансовых обязательств к общей валюте баланса;

4) коэффициент долгосрочной финансовой независимости (или коэффициент финансовой устойчивости) — отношение собственного и долгосрочного заемного капитала к общей валюте баланса;

5) коэффициент покрытия долгов собственным капиталом (коэффициент платежеспособности) — отношение собственного капитала к заемному;

6) коэффициент финансового левериджа, или коэффициент финансового риска, — отношение заемного капитала к собственному.

Чем выше уровень первого, четвертого и пятого показателей и ниже второго, третьего и шестого, тем устойчивее финансовое состояние предприятия.

Оценка изменений в структуре капитала может быть разной с позиций инвесторов и предприятия. Для банков и прочих кредиторов более надежна ситуация, если доля собственного капитала у клиентов более высокая. Это исключает финансовый риск. Предприятия же, как правило, заинтересованы в привлечении заемных средств по двум причинам:

1) проценты по обслуживанию заемного капитала рассматриваются как расходы и не включаются в налогооблагаемую прибыль;

2) расходы на выплату процентов обычно ниже прибыли, полученной от использования заемных средств в обороте предприятия, в результате чего повышается рентабельность собственного капитала.

В рыночной экономике большая и все увеличивающаяся доля собственного капитала вовсе не означает улучшение положения предприятия, возможность быстрого реагирования на изменение делового климата. Напротив, использование заемных средств свидетельствует о гибкости предприятия, его способности находить кредиты и возвращать их, то есть о доверии к нему в деловом мире. Финансовый леверидж характеризует использование предприятием заемных средств, которое влияет на изменение коэффициента рентабельности собственного капитала. Иными словами, финансовый леверидж представляет собой объективный фактор, возникающий с появлением заемных средств, позволяющий предприятию получить дополнительную прибыль на собственный капитал.

Зависимость между структурой источников финансирования деятельности предприятия и величиной чистой прибыли оценивается с помощью показателя финансового левериджа.

С помощью коэффициента финансового левериджа отражается финансовый риск предприятия в соотношении заемного капитала к собственному (1).

$$DR = \frac{LC}{EC}, (1)$$

где, DR — коэффициент финансового левериджа; LC — заемный капитал, руб.; EC — собственный капитал, руб.

Нормативное значение данного коэффициента находится в диапазоне от 0,5 до 0,8.

Значения коэффициента финансового левериджа помогают аналитикам предприятия выявить дополнительный потенциал роста рентабельности, оценить степень возможных рисков и определить зависимость уровня прибыли от внешних и внутренних факторов. При помощи финансового рычага есть возможность влиять на чистую прибыль организации, управляя финансовыми пассивами, а также складывается четкое представление о целесообразности использования кредитных средств.

Коэффициент финансового левериджа ПАО «РЖД» демонстрирует низкий уровень предпринимательского риска в течение последних трех лет (рис. 1).

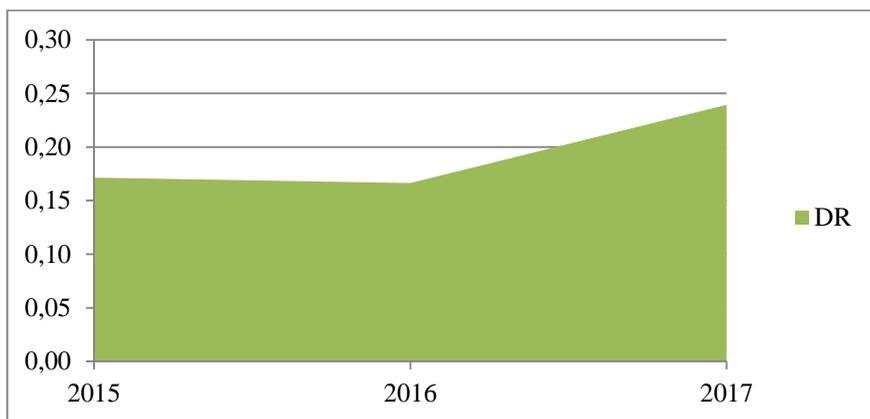


Рис. 1. Динамика коэффициента финансового левериджа

Однако за счет такого низкого показателя снижается собственная прибыль инвесторов, получаемая в виде процентов.

Для оценки взаимосвязи коэффициента финансового левериджа с рентабельностью собственного капитала используется показатель эффекта финансового рычага (DFL), рассчитывающийся по (2).

$$DFL = \left(1 - \frac{TRP}{100}\right) * (ROA - WACLС) * \frac{LC}{EC}, \quad (2)$$

где, DFL — эффект финансового рычага; TRP — ставка налога на прибыль; ROA — рентабельность активов; WACLС — средневзвешенная цена заемного капитала; LC — среднегодовая сумма заемного капитала; EC — среднегодовая сумма собственного капитала.

Таким образом, проведенный комплексный анализ продемонстрировал достаточную финансовую устойчивость, платежеспособность и ликвидность предприятия, высокую рентабельность продаж и растущую производительность труда.

Оценив финансовый леверидж ПАО «РЖД», следует отметить, что коэффициент финансового левериджа находится на уровне ниже нормативного, текущее значение эффекта финансового рычага демонстрирует низкий уровень финансового риска. Эффект финансового рычага с учетом инфляции на предприятии ПАО «РЖД» изменялся разнонаправлено, но оставался приблизительно на одном уровне, не смотря на изменения уровня инфляции.

Сохранение положительного значения эффекта финансового рычага достигнуто за счет соотношения заемного капитала к собственному капиталу равного 0,239, позволяющего расценивать корпорацию как кредитоспособную. Снижения уровня финансового левериджа вызвано отрицательным темпом прироста чистой прибыли в 2017 г., в то время как темп прироста валовой прибыли увеличился, что указывает на негативные тенденции относительно финансового риска.

Зарубина Марина Геннадьевна
— старший преподаватель кафедры «Транспортное право»
Юридического института РУТ (МИИТ)

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ,
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОДГОТОВКУ СПЕЦИАЛИСТОВ
ДЛЯ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

В соответствии с действующими федеральными государственными образовательными стандартами при организации теоретического обучения учитываются требования к содержанию образовательных программ и уровню подготовки выпускников образовательных организаций. Подготовка дипломированных специалистов для транспортной системы России осуществляется по утвержденным рабочим учебным планам. Особенности функционирования транспортной инфраструктуры и транспортных средств определяют теоретическую, тренажерную и практическую подготовку обучающихся по эксплуатации объектов транспорта. Организация учебного процесса обусловлена соблюдением студентами требований нормативных правовых актов, регламентирующих их положение, права, обязанности и ответственность, порядок обучения, выполнение принятых на себя обязательств, поддержание внутреннего порядка и сохранности имущества образовательной организации в течение всего периода обучения в образовательной организации¹.

В соответствии с Уставом образовательной организации к студентам могут применяться поощрения и взыскания. Поощрения применяются за примерную учебу, личную дисциплинированность, исполнительность и добросовестное исполнение возложенных на них обязанностей. Взыскания носят характер воспитательного воздействия на студента в случае невыполнения ими установленных норм и правил.

¹ Казакова С. Б., Казаков В. В., Мирошкина Е. В. Инновационный подход в подготовке специалистов для транспортной отрасли // Молодой ученый. — 2016. — № 22.2. — С. 8—11.

Развитие и функционирование транспорта определяет хозяйственную жизнь страны. Хорошо организованная транспортная система — основа достижения социальных, экономических, геополитических целей государства, обеспечения его целостности и национальной безопасности. Недопустимы ошибки в транспортном планировании и проектировании как на уровне единой транспортно-логистической системы страны, так и локальном — региональном, городском уровнях, так как они негативно сказываются на экономике государства и его социальной сфере.

Проблем в транспортной отрасли нашей страны множество. Одна из них — высокая степень изношенности материально-технической базы. Градостроительное планирование не успевает за динамикой развития автомобилизации, переживает влияние негативных рыночных реалий и неграмотных решений. Транспортный комплекс России нуждается в серьезном реформировании, и это заложено в Транспортной стратегии Российской Федерации. Ключевыми являются проблемы управления прогнозированием, транспортным проектированием, эффективной реализацией создаваемых программ развития транспортной системы и регулирования транспортной деятельности¹. Особое значение составляют квалификация, компетентность специалистов транспортной отрасли. Основным вопросом является обеспечение кадрового и научного состава для модернизации и инновационного развития транспортной отрасли и экономики в целом. Транспортная отрасль испытывает недостаток профессионалов в сфере логистики, развития городских транспортных систем, управления транспортной деятельностью. Сейчас необходимы специалисты, которые смогут комплексно решать серьезные транспортные проблемы в контексте территориального планирования с учетом архитектурно-планировочных, инженерных, социальных, производственных и экологических аспектов развития городов.

Российский университет транспорта способен обеспечить требуемую гибкость при необходимости быстро реагировать, если на рынке появился спрос на новые специальности и новые направления. Правительство Российской Федерации предоставило РУТ (МИИТ)

¹ Громов Н. Н., Панченко Т. А., Чудовский А. Д. Единая транспортная система : учебник для вузов. М.: Транспорт, 2002.

право разрабатывать и утверждать учебные планы по новым направлениям, формировать новые образовательные маршруты.

Мы ищем новые формы подготовки кадров для отрасли на базе нашего университета. В настоящее время активно осуществляется реформирование организационно-правовой структуры государственного сектора науки и высшего образования, реструктуризация государственных научных учреждений и вузов, совершенствование системы государственных научных центров. Формирование национальной инновационной системы, обеспечивающей построение экономики, основанной на знаниях и навыках, должно происходить на основе интеграции образовательных, научных учреждений и производственных предприятий. Задачи инновационного развития транспортной системы России, определенные Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года, могут быть решены при условии комплексного взаимодействия отраслевых учреждений образовательного, научного и производственного циклов. Предполагается, что это не только обеспечит подготовку высокопрофессиональных специалистов с необходимым уровнем компетенций, знаний и практических навыков, но и запустит эффективный механизм внедрения НИОКР. В настоящее время в транспортном комплексе России подготовка специалистов с высшим и средним профессиональным образованием осуществляется на базе нескольких десятков отраслевых образовательных организаций как высшего, так и среднего профессионального образования.

Это обеспечит достижение практических научных результатов мирового уровня, их внедрение в практику транспортного комплекса России, а также создаст систему закрепления лучших отраслевых научных и научно-педагогических кадров. Важно обеспечить серьезный подход к разработке модели создания и функционирования научно-образовательных центров в транспортной отрасли Российской Федерации и реализации НИОКР через сеть таких центров по приоритетным направлениям развития транспортного комплекса.

Важная составляющая образовательного процесса обучения специалистов нового поколения — это тщательно подобранный список актуальных бизнес-дисциплин. В подготовке таких специалистов

должен быть задействован Научно-учебный центр гибких образовательных технологий¹.

Минтранс России предлагает ввести на территории страны единые требования по обеспечению транспортной безопасности для российских и зарубежных перевозчиков, заявил журналистам заместитель министра транспорта Российской Федерации Николай Захряпин в рамках Всероссийской конференции «Транспортная безопасность и технологии противодействия терроризму — 2018, проходившей 20 сентября 2018 г. в Калининграде.

Нормативно-правовая база в сфере транспорта постоянно совершенствуется. Подходы к ее изменению опираются на правоприменительную практику, с учетом обсуждения норм с транспортным сообществом. Все это направлено на формирование эффективной системы мер по антитеррористической защищенности объектов транспортного комплекса. Минтранс рассматривает возможность ухода от ряда процедур, связанных с разработкой планов обеспечения транспортной безопасности для некатегорируемых объектов транспорта и транспортных средств. Будет введен паспорт обеспечения транспортной безопасности.

Минтранс России совершенствует требования безопасности к строительству объектов транспортной инфраструктуры. Серьезное внимание уделяется работе и расширению полномочий подразделений транспортной безопасности².

Все эти задачи возможно решить только при наличии высокоподготовленных кадров, на что и направлена деятельность образовательных организаций транспортного профиля.

Литература

1. Громов, Н. Н. Единая транспортная система : учебник для вузов / Н. Н. Громов, Т. А. Панченко, А. Д. Чудовский. — М.: Транспорт, 2002. — 304 с.

¹ Духно Н. А. Истоки проблем безопасности на транспорте // Транспортное право и безопасность. 2018. № 2(26). С. 8 — 19.

² Землин А. И. Актуальные вопросы обеспечения транспортной безопасности в современной России // Транспортное право и безопасность. 2017. № 1 (13). С. 7 — 14.

2. Духно, Н. А. Истоки проблем безопасности на транспорте / Н.А. Духно // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 2(26). — С. 8 — 19.
3. Землин, А. И. Актуальные вопросы обеспечения транспортной безопасности в современной России / А. И. Землин // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 1 (13). С. 7 — 14.
4. Казакова, С. Б. Инновационный подход в подготовке специалистов для транспортной отрасли / С. Б. Казакова, В. В. Казаков, Е. В. Мирошкина // Молодой ученый. — 2016. — №22.2. — С. 8 — 11.

Землин Александр Игоревич

*— доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой «Транспортное право»
Юридического института РУТ (МИИТ)*

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ
КОМПЕТЕНТНОСТНОГО ПОДХОДА В ПРОЦЕССЕ
ПРЕПОДАВАНИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА**

Оптимальное функционирование транспортного комплекса, являющегося важнейшим звеном российской экономики и определяющего возможности развития иных ее отраслей, рассматриваемое в качестве первоочередной задачи Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, невозможно без жесткого и полного правового регулирования общественных отношений на транспорте.

В связи с этим очевидно неоднократно отмеченная специалистами насущная необходимость оформления транспортного законодательства и транспортного права в качестве относительно самостоятельных образований соответственно российского законодательства и права. Более того, обосновано, что исключительная важность транспортной отрасли, необходимость обеспечения транспортной безопасности России, охраны окружающей среды в процессе эксплуатации транспорта, необходимость научного исследования правового регулирования организации и функционирования транспортной системы России и осуществления предпринимательской деятельности на

транспорте предполагают необходимость выделения транспортного права в самостоятельную научную специальность¹.

По нашему мнению, включение транспортного права номенклатуру научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, является не только логичным, но и целесообразным решением вопроса. Более чем очевидно, что реализация данного предложения в полной мере соответствует потребностям формирования цифровой экономики транспортной логистики, современного общественного развития, поскольку позволит обеспечить существенное приращение и систематизацию научных знаний по проблемам правового регулирования общественных отношений, возникающих на транспорте.

Помимо того, проникновение правовых норм во все сферы функционирования транспорта, распространение пределов их действия на все без исключения транспортные отношения, предполагает необходимость изучения норм транспортного права всеми специалистами, деятельность которых предположительно связана с функционированием транспортной системы.

Обоснованно отмечается, что «каждый специалист транспорта при выполнении возложенных на него полномочий обязан исполнять соответствующие нормы права. Полученные правовые знания позволяют специалисту осмысленно понимать сущность обязывающих норм права, необходимость исполнять их. ... Специалист, думающий и действующий на основе правовых принципов, выражающих правильные отношения, складывающиеся в рабочем коллективе, дости-

¹ Духно Н. А. Понятие, структура и содержание транспортного права // Транспортное право в условиях реформирования транспортной отрасли Российской Федерации : сборник научных статей по материалам Первой Международной научно-практической конференции. М.: ЮИ МИИТ, 2007. С. 13; Землин А. И. К вопросу о включении транспортного права в номенклатуру специальностей научных работников в сфере юриспруденции // Актуальные проблемы правового регулирования в транспортной сфере в условиях инновационного развития транспортного комплекса и формирования высокоскоростных транспортных систем. Материалы Всеросс. научно-практ. конф. 24 апреля 2013 г. М.: МИИТ, 2013; Корякин В. М. К вопросу об институционализации транспортного права в качестве комплексной отрасли отечественной правовой системы // Транспортное право. 2015. № 2.

гает серьезных успехов в работе и создает комфортную обстановку для плодотворного развития коллектива, в котором он трудится»¹.

Проанализируем, каким образом транспортное право может оказать воздействие на формирование компетенций, необходимых специалисту — транспортнику. Это позволит оценить необходимость преподавания транспортного права студентам, обучающимся в транспортных вузах, либо, напротив, обосновать избыточность и ненужность такого рода педагогических воздействий.

Краткий экскурс в историю появления, становления и развития компетентностного подхода в образовании позволяет сформулировать несколько значимых для дальнейшего исследования вопроса посылок.

Так, понятие «ключевые компетенции» (keyskills) предопределяет то, что они являются ключом, основанием для других, специальных, предметно-ориентированных. Кроме того, владение ими позволяет человеку быть успешным в любой сфере практической деятельности: профессиональной, общественной, а так же и личной жизни.

Ориентация на новые цели образования — компетенции — требует не только изменения содержания изучаемых предметов, но и методов и форм организации образовательного процесса, активизацию деятельности обучающихся в ходе занятия, приближения изучаемых тем к реальной жизни и поисков путей решения возникающих проблем.

Под компетентностным подходом понимается, как правило, следующее:

— отражение в системном и целостном виде образа результата образования;

— формулирование результатов образования в вузе, как признаков готовности студента/выпускника продемонстрировать соответствующие знания, умения и ценности;

— определение структуры компетенций, которые должны быть приобретены и продемонстрированы обучаемыми (при этом следует взять за основу соответствующую каждому направлению подготовки классификацию как общих, так и предметно-специализированных компетенций, соотносящихся с целями воспитания и обучения).

¹ Духно Н. А. Пути развития Юридического института Российского университета транспорта // Транспортное право и безопасность. 2017. № 10(22) .С. 7 — 21

Соответственно, преобразования в системе высшего образования обусловлены движением в сторону инновационной личностно-развивающей парадигмы образования, необходимостью использования интеллектуально-творческого потенциала человека для созидательной деятельности во всех сферах жизни.

Изложенное позволяет произвести оценку основательности корреляций личностного профессионального развития будущего специалиста — транспортника, обучающегося в РУТ, являющихся результатом освоения им дисциплины «Транспортное право», визуализирующихся в соответствующих компетенциях, а также соответствия их потребностям практической деятельности специалиста — транспортника по предстоящему должностному предназначению.

Итак, транспортное право как учебная дисциплина предназначено для решения комплекса задач, в числе которых представляется необходимым выделить, как минимум, три наиболее значимые. Разумеется, их перечисление и абрисная характеристика не носят исчерпывающего характера, однако, понимание именно этих задач делает возможным и допустимым дальнейший анализ.

В рамках реализации гносеологической функции транспортное право должно сформировать у обучающихся навыки самостоятельно-го познания, вооружить их инструментарием правового познания основ транспортной деятельности. Естественно, без достижения этой цели дальнейшее применение специалиста в сфере транспорта, не обладающего сформированной компетенцией, отражающей способность использования полученного правового знания для получения необходимого ему нового знания, на сколько-нибудь самостоятельных и ответственных должностях, предполагающих наличие у выпускника транспортного вуза управленческих компетенций и навыков принятия решений, основанных на законе, представляется затруднительным с точки зрения основательности и рискованным в ракурсе последствий.

Далее, крайне затруднительно представить себе возможность использования специалиста в сфере транспорта, не воспринимающего нормы права как личностную ценность, либо неспособного оценивать свои действия и решения на предмет их соответствия требованиям транспортного законодательства, соотносить поступки с нормами транспортного права. Эта ситуация отражает несформированность

общекультурных компетенций специалиста в результате недостижения еще одной базовой цели транспортного права — аксиологической.

И, наконец, абсолютно недопустимо, по нашему мнению, практическое применение специалиста, у которого в результате неудовлетворительного решения еще одной задачи преподавания транспортного права, а именно праксиологической, отсутствует сформированная важнейшая профессиональная компетенция, проявляющаяся в знании норм транспортного права, навыках и умениях опираться в практической деятельности на нормы транспортного законодательства, адекватно их понимать, толковать и применять в практической деятельности. Такой специалист опасен сам по себе, а на транспорте, представляющем собой источник повышенной опасности, угрозы от последствий его использования по должностному предназначению оценить просто затруднительно.

В этой связи нельзя не согласиться с мнением о том, что «человек с низким мировоззрением, но имеющий доступ к опасным технологиям, может создать серьезную угрозу жизни и здоровью людям, природе, антропогенным объектам. На просвещенность следует смотреть как на явление, уникальное средство, способное сохранять и развивать жизнь на Земле, создавая условия достойной и полноценной жизни каждому человеку»¹.

Таким образом, представляется возможным сформулировать некоторые выводы, а именно: во-первых, о целесообразности получения знаний транспортного права всеми специалистами — транспортниками, во-вторых, о необходимости преподавания транспортного права как самостоятельной учебной дисциплины всем обучающимся, профессиональная деятельность которых предположительно планируется в сфере транспорта, и, в-третьих, о недопустимости использования на практике специалиста-транспортника, не имеющего соответствующих общекультурных и профессиональных компетенций, не вооруженного соответствующими правовыми знаниями, навыками и умениями.

Естественно, теоретические изыскания, даже по столь интересному поводу, не могут служить самоцелью. Потребности практики

¹ Духно Н.А. Правовое обеспечение образования // Вестник Юридического института МИИТ 2018 № 1 (21). С. 7.

детерминируют проведение анализа состояния дел с преподаванием дисциплины «Транспортное право» и формированием правозначимых компетенций у специалистов — транспортников в ведущем транспортном вузе страны — Российском университете транспорта.

В федеральных государственных стандартах высшего образования к результатам освоения образовательных программ, реализуемых в Российском университете транспорта (МИИТ), предусмотрено формирование компетенций, предполагающих способность обучающихся ориентироваться в российском законодательстве, использовать знание норм права и применять их в повседневной деятельности. В отдельных стандартах закреплены также компетенции антикоррупционной направленности, сформулированы потребности обеспечения правокультурного поведения специалиста, способности управлять подчиненными и их воспитывать на основе норм права.

В настоящее время формирование указанных компетенций обеспечивается в основном, а в подавляющем большинстве случаев — исключительно, за счет преподавания дисциплины «Правоведение» («Основы права», «Право») на младших курсах обучения будущих специалистов — транспортников. На изучение дисциплины отведены две зачетные единицы (72 часа). Формой промежуточной аттестации по дисциплине является зачет.

Анализ показывает, что, по сути, аналогично решается вопрос преподавания указанной дисциплины и в большинстве других транспортных вузов страны и ближнего зарубежья.

Учитывая трудоемкость дисциплины «Правоведение», иные факторы, задачей ее преподавания может быть только формирование уважительного уважения у студента к праву, навыков его применения в повседневной жизни. Результаты по оптимизации организационных, методических, педагогических усилий по решению этой важнейшей задачи нами уже освещались¹.

Кратко излагая, их можно свести к следующим тезисам.

Во-первых, учитывая поставленную задачу по выполнению Российским университетом транспорта функции базового отраслевого вуза, центра учебной и методической работы, преподавателями ка-

¹ Землин А. И. Актуальные проблемы формирования компетенций правовой направленности у специалистов в сфере транспорта // Транспортное право и безопасность. 2018. № 2(26) С. 79 — 88.

федры «Транспортное право» Юридического института РУТ (МИИТ) разработана, экспериментально апробирована и практически подготовлена к повсеместной реализации в транспортных образовательных организациях методика преподавания дисциплины «Правоведение» с учетом практико-ориентированного подхода и использованием балльно-рейтинговой системы.

Во-вторых, для решения этой задачи подготовлен и издан базовый учебник («Правоведение для студентов транспортных вузов», содержащий учебный материал по всем темам курса, предусмотренным рабочими планами для всех специализаций (профилей), подготовка по которым осуществляется в РУТ¹.

В-третьих, подготовлен и прошел апробацию практикум по дисциплине, призванный оказать помощь как преподавателю, так и обучающемуся, представляющий собой рабочую тетрадь студента. Применение этого учебно-методического пособия позволит обеспечить постоянный текущий контроль и оценку знаний, навыков и умений обучающихся в динамике их развития, с применением балльно-рейтинговой системы, для чего предусмотрено прохождение студентом пяти контрольных точек. Систематизация оценочных средств в практикуме осуществлена в соответствии с потребностями применения как традиционных, так и интерактивных методов обучения и предполагает исполнение заданий, ответы на вопросы, решение задач с использованием кейс-метода, тестирования.

Таким образом, по каждому из одиннадцати (по максимально возможному числу пар лекционных занятий) изучаемых в рамках дисциплины модулей предусмотрены: подготовка ответов на контрольные вопросы, исполнение заданий, решение ситуационных задач, а также тестов. Студент самостоятельно готовит ответы на вопросы, исполняет задания, решает задачи и отмечает результаты в рабочей тетради, что свидетельствует о готовности отчитаться по ним перед преподавателем. По усмотрению преподавателя результаты могут быть оценены как по итогам индивидуального собеседования со студентом, так и в ходе коллективного обсуждения на семинаре, разбора на практическом занятии.

¹ Правоведение для студентов транспортных вузов : учебник для бакалавриата и специалитета // Н. А. Духно, А. И. Землин [и др.]; под общ. ред. А. И. Землина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2018.

Реализация предлагаемого подхода с использованием разработанных методик, учебника и учебно-методического пособия будет, по нашему мнению, способствовать формированию системного единства в преподавании дисциплины «Правоведение» во всех транспортных вузах страны с одновременным обеспечением за счет применения модульной системы практико-ориентированного подхода, учета необходимости получения специальных знаний в соответствии с направлением (специальностью) подготовки обучающегося.

Однако, как уже отмечалось, анализ показывает, что хотя формируемые в рамках дисциплины «Правоведение» у студентов младших курсов общекультурные компетенции крайне значимы в формировании их как будущих специалистов — транспортников, однако они явно недостаточны для выпускников, приступающих к самостоятельной практической работе. Информация, получаемая как от самих выпускников, так и их работодателей, свидетельствует о потребности формирования у студентов профессиональных компетенций, позволяющих осуществлять правозначимые процессуальные действия, квалифицировать правонарушения, обеспечивать исполнение норм специального транспортного законодательства в процессе руководства управленческими, технологическими, логистическими процессами, что, естественно, невозможно сформировать на младших курсах, когда студент еще не изучил сами указанные выше процессы.

Положительный опыт отдельных институтов РУТ подсказывает путь решения проблемы. Дело в том, что в ряде институтов, руководители которых осознают жизненную необходимость правовых знаний у выпускников, осуществляют мониторинг мнения выпускников и работодателей, на старших курсах введены правовые дисциплины, отражающие потребность студентов именно в специальных правовых знаниях. Например, в ИЭФ учебными планами предусмотрены дисциплины «Финансовое право», «Правовое обеспечение экономики», «Правовое обеспечение профессиональной деятельности», в рамках которых будущие специалисты в области экономики и финансов на транспорте получают соответствующие профилю их подготовки правовые знания. Поскольку эти дисциплины преподаются на старших курсах, опорой для их изучения становятся как полученные ранее в рамках дисциплины «Правоведение» общие правовые знания, так и знания, приобретенные в процессе изучения специальных дисциплин. Таким образом, обеспечивается логичное и вполне понятное студентам наложение нового специального правового знания, необходимого в будущей профессии, на имеющийся

багаж общего правового и специального профессионального знания. В результате студенты, не имеющие базового юридического образования, по специальным юридическим дисциплинам показывают уровень освоения более высокий, чем студенты — юристы.

Итак, на практике уже вполне успешно реализуется абсолютно логичный, по нашему мнению, подход, когда на младших курсах посредством преподавания дисциплины «Правоведение» у студентов формируются общекультурные правозначимые компетенции, необходимые для успешного освоения последующих дисциплин, а на старших курсах, после прохождения производственной практики, формируются уже профессиональные компетенции правового характера, необходимые для организации управленческих и технологических процессов на основе способности применять нормы специального (транспортного и иных отраслей) законодательства.

Этот подход может быть реализован посредством преподавания дисциплины «Транспортное право», включающей также блоки «Организационно-правовые основы транспортной безопасности», иные необходимые дидактические единицы, отражающие специализацию (профиль) подготовки студентов, а для программ магистратуры — «Актуальные проблемы транспортного права», как это уже сделано в Юридическом институте. Однако, пока с сожалением следует констатировать, что дисциплина «Транспортное право» как в Институте управления транспортом, так и в других институтах Российского университета транспорта на настоящий момент остается не востребованной.

Полагаем, что реализация предложенного подхода позволит комплексно решить задачу формирования у выпускников Университета необходимых правозначимых компетенций, позволяющих реализовать миссию Российского университета транспорта как карьерного лифта для выпускников и базового отраслевого университета, функционирующего в интересах всего транспортного комплекса России.

Литература

1. Духно, Н. А. Понятие, структура и содержание транспортного права / Н. А. Духно // Транспортное право в условиях реформирования транспортной отрасли Российской Федерации : сборник научных статей по материалам Первой Международной научно-практической конференции. — М.: ЮИ МИИТ, 2007.
2. Духно, Н. А. Правовое обеспечение образования / Н. А. Духно // Вестник Юридического института МИИТ. — 2018. — № 1(21).

3. Духно, Н. А. Пути развития Юридического института Российского университета транспорта / Н. А. Духно // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 10(22). — С. 7 — 21

4. Землин, А. И. Актуальные проблемы формирования компетенций правовой направленности у специалистов в сфере транспорта / А. И. Землин // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 2(26). — С. 79 — 88.

5. Землин, А. И. К вопросу о включении транспортного права в Номенклатуру специальностей научных работников в сфере юриспруденции / А. И. Землин // Актуальные проблемы правового регулирования в транспортной сфере в условиях инновационного развития транспортного комплекса и формирования высокоскоростных транспортных систем / Материалы Весросс. научно-практ. конф. 24 апреля 2013 г. — М.: МИИТ, 2013

6. Корякин, В. М. К вопросу об институционализации транспортного права в качестве комплексной отрасли отечественной правовой системы / В. М. Корякин // Транспортное право. — 2015. — № 2.

7. Правоведение для студентов транспортных вузов : учебник для бакалавриата и специалитета / Н. А. Духно, А. И. Землин [и др.]; под общ. ред. А. И. Землина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Изд. «Юрайт», 2018.

Ивакин Виктор Иванович

*— кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Теория права, история права и международное право»
Юридического института РУТ (МИИТ)*

СООТНОШЕНИЕ ТРАНСПОРТНОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Вопросы соотношения различных отраслей права и законодательства постоянно находятся в поле зрения российских ученых¹. Не

¹ См., например: Игнатьева И. А. Соотношение источников экологического права: экологическое законодательство и международные договоры // Государство и право. 2001. № 2. С. 41 — 50; Панкратов И. Ф. Соотношение земельного и экологического права // Экологическое право России : Сборник материалов научно-практических конференций, 1995 — 1998 гг. М.: Зерцало, 1999. С. 118 — 120.

является исключением и экологическое право¹, объектом регулирования которого является окружающая природная среда. Однако многочисленные аспекты взаимодействия между собой непосредственно экологического и транспортного права, как комплексных отраслей, о взаимовлиянии их друг на друга, необоснованно редко находили отклики в научной среде. Исследовательских работ такого характера, где затрагивались хотя бы отдельные моменты этой проблемы, не так уж и много². Хотя, конечно, есть многочисленные публикации о влиянии транспорта на экологию и роли при этом эколого-правовых норм.

Нормы экологического права содержатся в транспортном законодательстве — законах, транспортных уставах, инструкциях и т.д. Так, в Кодексе внутреннего водного транспорта эколого-правовые нормы есть в ст. 39, где изложены обязанности судовладельцев по охране окружающей среды, в ст. 40 «Контроль за обеспечением экологической безопасности». В Воздушном кодексе Российской Федерации это, например, ст. 35, где зафиксированы требования в области охраны окружающей среды от воздействия деятельности в области авиации.

Кодекс торгового мореплавания содержит ст. 293, которая называется «Расходы, вызванные мерами по предотвращению или уменьшению ущерба окружающей среде». Аналогичные природоохранные требования зафиксированы также в ст. 421 — 422.1 этого акта. Экологические требования налицо и в Федеральном законе «О железнодорожном транспорте». В качестве примера здесь можно назвать ст. 2, где речь идет, в том числе, об обеспечении безопасности движения

¹ Бринчук М. М. Соотношение экологического (природоресурсного) права с иными отраслями права в свете идей Н. И. Краснова // *Аграрное и земельное право*. 2009. № 7. С. 4 — 6; Бринчук М. М. Соотношение экологического права и другими отраслями права: проблемы теории и практики // *Экологическое право*. 2009. № 5 — 6. С. 8 — 19.

² См., например: Духно Н. А., Ивакин В. И. К вопросу о правовом регулировании обеспечения экологической безопасности на железнодорожном транспорте // *Аграрное и земельное право*. 2015. № 7. С. 110 — 120; Духно Н. А., Ивакин В. И. Экологическая безопасность на объектах железнодорожного транспорта // *Аграрное и земельное право*. 2016. № 2. С. 92 — 101; Духно Н. А., Ивакин В. И. Экологическая стратегия открытого акционерного общества «Российские железные дороги» по укреплению экологической безопасности на железнодорожном транспорте // *Транспортное право и безопасность*. 2016. № 3. С. 7 — 33.

и эксплуатации железнодорожного транспорта. В ней сказано, что это система экономических, организационно-правовых, технических и иных мер, предпринимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями железнодорожного транспорта, иными юридическими лицами, а также физическими лицами и направленная, в том числе на снижение риска причинения вреда окружающей среде. В п. 5 ст. 20.1 данного закона говорится об основаниях для проведения внеплановой проверки. Такими основаниями, являются, в частности, поступление в орган государственного надзора обращений и заявлений граждан, информации от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного надзора), органов местного самоуправления, из СМИ о фактах возникновения аварийных ситуаций и транспортных происшествий, связанных с нарушением правил эксплуатации объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта, правил перевозки и перегрузки грузов, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда окружающей среде либо повлекли причинение такого вреда.

В Уставе автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта 2007 г. имеется п. 4 ст. 3.1, в котором также говорится об основаниях для проведения внеплановой проверки в отношении видов деятельности, не подлежащих лицензированию. Здесь сказано, что такими основаниями, являются, в частности, поступление в орган государственного надзора информации о фактах дорожно-транспортных происшествий, произошедших по вине перевозчика, с причинением вреда животным, растениям, окружающей среде.

Источником правового регулирования, например, экосертификации на транспорте, как новому направлению природоохранной деятельности, является, в частности, постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 г. № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии». В названный перечень входят тепловозы, паровозы, вагоны и т.д. Исключены мотоциклы и мотороллеры. Однако, порой, например, мотоциклисты со своей техникой, где сняты глушители, столько наделают на улице шума, что без наказаний здесь не обойтись.

В свою очередь, ряд норм транспортного законодательства, наоборот, содержится в экологическом праве, в состав которого входят такие подотрасли, как лесное, водное, воздухоохранное, горное. При этом каждая из них испытывает влияние транспортного права или в нем делается отсылка к нормам об охране окружающей среды. В качестве примера здесь можно привести ст. 50.4 Лесного кодекса Российской Федерации. В ней речь идет о транспортировке, в том числе на основании договора перевозки, древесины любым видом транспорта. Такая транспортировка осуществляется при наличии сопроводительного документа, в котором указываются сведения о собственнике, грузоотправителе, грузополучателе, перевозчике древесины, ее объеме, а также номере государственного регистрационного знака транспортного средства, на котором осуществляется транспортировка древесины (в случае ее транспортировки автомобильным транспортом). Правила заполнения сопроводительного документа на транспортировку древесины утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 г. № 571.

Можно указать и ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации. В ней речь идет о землях особо охраняемых природных территорий (ООПТ), к которым относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов. Эти земли могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности. В свою очередь, как записано в ч. 7 названной нормы, на землях ООПТ федерального значения запрещается в случаях, установленных законом, строительство автомобильных дорог, трубопроводов и других коммуникаций. Также запрещается движение и стоянка механических транспортных средств, не связанных с функционированием ООПТ, прогон скота вне автомобильных дорог.

Нормы транспортного права содержатся и в Водном кодексе Российской Федерации. Так в ч. 15 ст. 65 записано, что в границах водоохранных зон запрещается: осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами; движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных ме-

стах, имеющих твердое покрытие; размещение автозаправочных станций, складов горюче-смазочных материалов. Исключение составляют случаи, если автозаправочные станции, склады горюче-смазочных материалов размещены на территории портов, судостроительных и судоремонтных организаций, инфраструктуры внутренних водных путей при условии соблюдения требований законодательства в области охраны окружающей среды и ВК РФ. В границах водохранимых зон запрещено размещение станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств, осуществление мойки транспортных средств.

Необходимо и назвать ст. 17 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха». В ней записано, что запрещаются производство и эксплуатация транспортных средств и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов (ч. 1). Правительство Российской Федерации, органы государственной власти Российской Федерации обязаны осуществлять меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при эксплуатации транспортных и иных передвижных средств (ч. 2). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут в пределах своей компетенции вводить ограничения на въезд транспортных средств и иных передвижных средств в населенные пункты, места отдыха и туризма на ООПТ и регулировать передвижение транспортных и иных передвижных средств на указанных территориях. Об этом говорится в ч. 5 вышеназванного документа.

Транспортное право взаимодействует и с международным экологическим правом. Примером может быть «Белая книга европейского транспорта», которую 28 марта 2011 г. приняла Европейская комиссия, как новый стратегический документ в сфере транспорта. И хотя в прямом смысле данный акт не является законодательным, в то же время книга определяет действие институтов и органов ЕС по данному вопросу на долгосрочную перспективу, на основе которой будут приняты и уже принимаются соответствующие источники права.

В связи с этим поставлены такие цели:

а) центры городов планируется полностью избавить от автомобилей с бензиновыми и дизельными двигателями;

б) ставка делается на гибридные и электрические транспортные средства;

в) на авиационном и водном транспорте благодаря применению новых видов топлива вредные выбросы в атмосферу должны быть сокращены на 40 %;

г) свести к нулевому показателю смертность на автомобильном транспорте в пределах городских агломераций.

Выдвинуты и другие инициативы, в том числе, в связи с этим, и законотворческие.

Из сказанного видно, что соотношение транспортного и экологического права не является чисто теоретической проблемой, а становится, например, и предметом рассмотрения в судах.

Однако в то же время развитие транспортной сети грубо нарушает нормы экологического права. В связи с этим представляется необходимой дальнейшая экологизация транспортного законодательства. Отсюда, Государственная Дума, Совет Федерации, представительные органы власти субъектов Российской Федерации, муниципальные образования должны принять соответствующие нормативно-правовые акты. Как и федеральные исполнительные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В случае принятия Транспортного кодекса, на наш взгляд, возможно помещение ряда эколого-правовых норм и в этом документе.

И естественно, требуется научная разработка соответствующих проблем, взаимодействия экологического и транспортного права. И отдельные примеры этого есть¹. Защищаются и диссертации, отражающие так или иначе данный вопрос². Эти работы посвящены охране

¹ Ивакин В. И., Корякин В. М. Вопросы правовой охраны окружающей среды на транспорте как предмет диссертационных исследований // Аграрное и земельное право. 2017. № 8. С. 84 — 89.

² Антонюк У. В. Правовое обеспечение экологической безопасности в деятельности железнодорожного транспорта : дис. ...канд. юрид. наук. Киев: 2009; Бригадир И. В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в области автомобильного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 2008; Ефименко А. П. Международно-правовой режим Дуная: аспекты судоходства и охраны окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1998; Зеленев А. В. Правовая охрана окружающей среды при эксплуатации городского пассажирского транспорта : дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2002; Коваленко Д. Р. Правовые проблемы охраны окружающей среды при добыче и транспортировании нефти в Российской Федерации

окружающей среды на водном, железнодорожном, автомобильном, других видах транспорта. Охватываются и международно-правовые проблемы охраны окружающей природной среды на транспорте.

Теперь скажем об экологическом и транспортном праве, как учебных дисциплинах. Для примера возьмем лучшие учебники по транспортному праву, вышедшие, как ранее, так и совсем недавно. Обнаружим, что хотя все эти книги построены по-разному, в них рассматриваются различные вопросы, большинство связанные с договорами, но во всех этих фолиантах нет глав, посвященных вопросам охраны окружающей среды на транспорте¹. А ведь это очень актуальный для транспорта и государства вопрос.

В связи с этим полагаем, что необходимо в учебных пособиях и учебниках «Транспортное право» помещать соответствующие главы, посвященные вопросам правового обеспечения экологической безопасности на транспорте. Хотя есть отдельные примеры даже выделения спецкурса «Правовая охрана окружающей среды на транспорте» (транспортно-экологическое право)». Транспортное и экологическое право не соотносятся между собой как, например, экологическое и заповедное право; экологическое и атмосферное право; экологическое и фаунистическое право. Когда последние являются подотраслью первой. Здесь налицо нечто иное. Это как, в частности, агроэкологическое право, когда из двух отраслей зарождается третья. Или водно-земельное право. Но все названные институты вышли из гражданского права. И вряд ли необходим спецкурс «Транспортно-экологическое право» по соответствующему образцу.

и Норвегии : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М.: ИГПРАН, 2010; Кошовская В. С. Правовая охрана окружающей среды при транспортировке нефти : дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГУ, 2016; Миниахметов Р. Г. Правовая охрана атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа: БашГУ, 1999; Постолев А. В. Административно-правовые средства обеспечения рационального использования и охраны земель трубопроводного транспорта России : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2007; Ярославцев С. Ф. Эколого-правовая политика в сфере регулирования автотранспортных отношений в городских поселениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: ИГПРАН, 2010.

¹ Гречуха В. Н. Транспортное право России : учебник для магистров. М.: Юрайт, 2015; Егизаров В. А. Транспортное право : учебник / 8-е изд., доп. и перераб. М.: Юстицинформ, 2015; Морозов С. Ю. Транспортное право : учебник / 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014; Транспортное право. Общая часть : учебник / под ред. Н. А. Духно, А. И. Землина. М.: ЮИ МИИТ, 2017.

Однако, в то же время, вероятно, возможно помещение ряда соответствующих разделов в учебных пособиях по транспортному праву. Среди них можно указать такие темы, как «История развития норм о правовой охране окружающей среды на транспорте», «Управление экологией на транспорте», «Правовое регулирование экологического контроля на транспорте». Сюда можно отнести также «Юридическая ответственность за нарушение экологического законодательства на транспорте», «Международно-правовая охрана окружающей среды на транспорте», «Правовая охрана окружающей среды на транспорте в зарубежных странах» и другие вопросы.

Пока такие вопросы в учебниках «Транспортное право», как правило, не рассматриваются. На основании вышеизложенного полагаем, что преподавание дисциплины «Транспортное право» необходимо во всех транспортных вузах, а также на тех факультетах, где готовят специалистов для рассматриваемой отрасли экономики. Кроме того, безусловно, нами поддерживается идея о введении транспортного права в перечень научных специальностей, по которым присваиваются ученые степени и ученые звания¹.

Литература

1. Антонюк, У. В. Правовое обеспечение экологической безопасности в деятельности железнодорожного транспорта : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.06 / Антонюк Ульяна Васильевна. — Киев: Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, 2009
2. Бригадир, И. В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в области автомобильного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Бригадир Иван Васильевич. — Харьков: Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, 2008. — 20 с.
3. Бринчук, М. М. Соотношение экологического (природоресурсного) права с иными отраслями права в свете идей Н.И. Краснова / М. М. Бринчук // Аграрное и земельное право. — 2009. — № 7. — С. 4 — 6.

¹ Духно Н. А., Корякин В. М. Теория транспортного права : монография. М.: Юристинформ, 2016. С. 257 — 258.

4. Бринчук, М. М. Соотношение экологического права и другими отраслями права: проблемы теории и практики / М. М. Бринчук // Экологическое право. — 2009. — № 5 — 6. — С. 8 — 19.
5. Гречуха, В. Н. Транспортное право России : учебник для магистров / В. Н. Гречуха. — М.: Юрайт, 2015.
6. Духно, Н. А. К вопросу о правовом регулировании обеспечения экологической безопасности на железнодорожном транспорте / Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Аграрное и земельное право. — 2015. — № 7. — С. 110 — 120.
7. Духно, Н. А. Экологическая безопасность на объектах железнодорожного транспорта / Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Аграрное и земельное право. — 2016. — № 2. — С. 92 — 101.
8. Духно Н. А. Экологическая стратегия открытого акционерного общества «Российские железные дороги» по укреплению экологической безопасности на железнодорожном транспорте / Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 3. — С. 7 — 33.
9. Духно, Н. А. Теория транспортного права : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2016.
10. Егиазаров, В. А. Транспортное право : учебник. 8-е изд., доп. и перераб. / В. А. Егиазаров. — М.: Юстицинформ, 2015.
11. Ефименко, А. П. Международно-правовой режим Дуная: аспекты судоходства и охраны окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ефименко Анатолий Петрович. — Киев: Институт государства и права НАН им. В.Н. Корецкого, 1998. — 153 с.
12. Зеленев, А. В. Правовая охрана окружающей среды при эксплуатации городского пассажирского транспорта : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Зеленев Алексей Васильевич. — Саратов, 2002. — 186 с.;
13. Ивакин, В. И. Вопросы правовой охраны окружающей среды на транспорте как предмет диссертационных исследований / В. И. Ивакин, В. М. Корякин // Аграрное и земельное право. — 2017. — № 8. — С. 84 — 89.
14. Игнатъева, И. А. Соотношение источников экологического права: экологическое законодательство и международные договоры / И. А. Игнатъева // Государство и право. — 2001. — № 2. — С. 41 — 50.
15. Коваленко, Д. Р. Правовые проблемы охраны окружающей среды при добыче и транспортировании нефти в Российской Федерации и Норвегии : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / Коваленко Дания Решатовна. — М.: ИГПРАН, 2010. — 202 с.;

16. Кошовская, В. С. Правовая охрана окружающей среды при транспортировке нефти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Кошовская Вера Сергеевна. — М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2016. — 246 с.
17. Миниахметов, Р. Г. Правовая охрана атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Миниахметов Рим Галиахметович. — Уфа: БашГУ, 1999. — 185 с.
18. Морозов, С. Ю. Транспортное право : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. / С. Ю. Морозов. — М.: Юрайт, 2014. — 335 с.
19. Панкратов, И. Ф. Соотношение земельного и экологического права / И. Ф. Панкратов // Экологическое право России : Сборник материалов научно-практических конференций, 1995 — 1998 гг. — М.: Зерцало, 1999. — С. 118 — 120.
20. Постоев, А. В. Административно-правовые средства обеспечения рационального использования и охраны земель трубопроводного транспорта России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Постоев Андрей Владиславович. — Омск, 2007. — 227 с.
21. Транспортное право. Общая часть : учебник / под ред. Н. А. Духно, А. И. Землина. — М.: ЮИ МИИТ, 2017. — 259 с.
22. Ярославцев, С. Ф. Эколого-правовая политика в сфере регулирования автотранспортных отношений в городских поселениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ярославцев Сергей Федорович. — М.: ИГПРАН, 2010. — 26 с.

Ирошников Денис Владимирович

— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
«Теория права, история права и международное право»
Юридического института РУТ (МИИТ)

ПОНЯТИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЕГО СООТНОШЕНИЕ СО СМЕЖНЫМИ КАТЕГОРИЯМИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Имеющее место быть стремительное развитие транспортной инфраструктуры в России, возрастающая роль транспорта в жизнедеятельности общества, актуализируют вопросы транспортной безопасности и ставят задачу научной проработки проблем ее обеспечения на повестку дня.

Транспортный комплекс в России сегодня представлен богатой и быстро развивающейся транспортной инфраструктурой, в рамках функционирования которого осуществляется целый спектр различных по своему уровню, характеру, субъектному составу и иным характеристикам общественных отношений. В этих условиях транспортная безопасность становится комплексным правовым институтом, состоящим из ряда различных аспектов, и переплетается с иными видами национальной безопасности, такими как «экономическая безопасность», «информационная безопасность», «экологическая безопасность», «продовольственная безопасность» и др.

При этом само понятие транспортной безопасности при всей его многогранности требует первоочередного научного исследования. В частности, необходим научный анализ соотношения понятий «транспортная безопасность», «безопасность населения на транспорте», «безопасность транспортного комплекса», «безопасность дорожного движения».

Приходится констатировать, что Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» содержит в себе определенные противоречия в понятийно-категориальном аппарате.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-03-00767 «Безопасность как правовая категория».

Так, транспортная безопасность определяется законом как «состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства» (ст. 1), в то время как цели транспортной безопасности — «устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства» (ст. 2). Таким образом, легальное определение транспортной безопасности сведено лишь к защите инфраструктуры и транспортных средств. На этот счет В. М. Корякин справедливо обращает внимание на его излишнюю лаконичность и сугубо технологический (или механистический) подход¹. При этом в рамках целей транспортной безопасности говорится уже об интересах личности, общества и государства. То есть круг объектов транспортной безопасности исходя из анализа ее целей существенно расширен по сравнению с легальным определением.

Нам представляется также, что для статуса комплексного легального определения данное понятие не подходит в том числе по слишком узкому пониманию угроз — «акты незаконного вмешательства». Как показывает практика, помимо актов незаконного вмешательства существует целый ряд различных угроз транспортной безопасности, выраженный иными причинами (например, халатность сотрудника транспортного комплекса). Данный тезис сегодня находит поддержку в отечественной юридической науке².

Анализ Федерального закона «О транспортной безопасности» дает основание полагать, что понятие «безопасность транспортного комплекса» более узкое и входит в понимание транспортной безопасности.

Изучение на теоретико-правовом и методологическом уровне соотношения понятия «транспортная безопасность» с иными смежными категориями следует начинать с общетеоретических критериев разграничения видов безопасности.

¹ Корякин В. М. Понятие транспортной безопасности и ее место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. 2016. № 3. С. 29.

² См., например: Рязанов Н. С. К вопросу о соотношении понятий «безопасность» и «транспортная безопасность» // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 3. С. 92.

Поскольку традиционное деление видов национальной безопасности по объекту (на экономическую, государственную, общественную и др.) не может охватить все виды и подвиды национальной безопасности, в качестве критерия для классификации видов безопасности используют деление на виды по характеру источника угроз. Классическими примерами таких видов безопасности является пожарная, радиационная, химическая, ядерная и т.п.

В этой связи в понятии «безопасность транспортного комплекса» транспорт будет являться объектом безопасности, а в понятии «безопасность населения на транспорте»¹ — источником угрозы. Аналогичная ситуация с экологической безопасностью на транспорте. В данном случае экологическая система будет выступать объектом безопасности, а транспорт — источником угрозы.

Таким образом принципиально разные понятия «безопасность транспортного комплекса» и «безопасность населения на транспорте» по объекту и источнику угроз должны, на наш взгляд, входить в общее для них комплексное понятие — «транспортная безопасность».

Нельзя не отметить также, что на законодательном уровне, а также в документах стратегического планирования понятия «транспортная безопасность» и «безопасность дорожного движения» связаны весьма условно, однако на доктринальном уровне безопасность дорожного движения относят к видам транспортной безопасности².

Нам представляется, что совокупность общественных отношений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения объективно обосновывает необходимость их законодательного выделения, что и фактически реализовано в действующих нормативных правовых актах. С теоретико-правовой точки зрения у безопасности дорожного движения, по сути, имеется своя специфическая угроза — дорожно-транспортное происшествие. При этом дорожное движение невозможно представить без транспорта и поэтому с теоретико-методологической точки зрения понятие «безопасность дорожного движения» также должно входить в понятие «транспортная безопас-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1285-р «Об утверждении Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте».

² Корякин В. М. Указ. соч. С. 57.

ность», составляя один из аспектов комплексной системы ее обеспечения.

Вряд ли можно согласиться с Ю. В. Степаненко, предлагающим заменить действующий Федеральный закон «О транспортной безопасности» принятием федеральных законов «О безопасности на транспорте» или «О безопасности транспортного комплекса», а также «Об антитеррористической безопасности транспортного комплекса» или «О безопасности населения на транспорте»¹, поскольку такая законодательная перегруженность возможно приведет к созданию коллизий с антитеррористическим законодательством и несомненно создаст сложности в правоприменительной практике.

Таким образом, в числе первоочередных мер, направленных на совершенствование действующего законодательства в сфере транспортной безопасности, представляется необходимым изменить легальное определение транспортной безопасности, расширив его включением недостающих источников угроз, а также отразив в системе транспортной безопасности иные ее подвиды («безопасность населения на транспорте», «безопасность транспортного комплекса», «безопасность дорожного движения»).

Литература

1. Корякин, В. М. Понятие транспортной безопасности и ее место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации / В. М. Корякин // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 3.
2. Рязанов, Н. С. К вопросу о соотношении понятий «безопасность» и «транспортная безопасность» / Н. С. Рязанов // Вестник Омской юридической академии. — 2017. — Т. 14. — № 3.
3. Степаненко, Ю. В. Административно-правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности / Ю. В. Степаненко // Актуальные вопросы публичного права. — 2013. — № 6.

¹ Степаненко Ю. В. Административно-правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 6. С. 99.

Казаков Вячеслав Валентинович

— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права, экологического права, информационного права Юридического института РУТ (МИИТ)

НДС В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Социально-экономическая ситуация в Российской Федерации остается сложной и напряженной. Не акцентируя внимание на причинах создавшейся ситуации, необходимо отметить, что первоосновой такого положения дел является не просто нерациональное распределение валового национального дохода и использование создаваемых при этом централизованных денежных фондов государства а, прежде всего, отсутствие экономических условий образования валового национального дохода и его роста.

Создание экономических условий образования валового национального дохода государства и его роста предопределено установлением определенного порядка в экономических отношениях (имущественных, предпринимательских отношениях) посредством правового регулирования.

Развитие экономических отношений государства непосредственно определяется предпринимательской активностью самостоятельно хозяйствующих субъектов, к которым относятся и организации, осуществляющие транспортную деятельность.

Транспортная деятельность (транспортная система государства) представляет собой самостоятельную отрасль экономики государства, которую следует отнести к производственной сфере. Сюда же логично включить и перемещение людей с трудовыми целями. Перемещение грузов и пассажиров является одновременно и производственным процессом, и продукцией транспорта. В настоящее время в транспортном комплексе России занято около 4 млн. человек, на него приходится свыше 1/10 всех основных фондов экономики страны и валового внутреннего продукта. На транспорт выпадает, чуть ли не 1/3 услуг, оказываемых населению.

Не подлежит оспариванию факт признания того, что транспортная деятельность является предметом транспортного права. Вместе с

тем, в настоящее время является спорным вопрос о месте транспортного права в системе российского права. Исходя из реалий системы российского права, определения самостоятельности отраслей права, необходимо признать транспортное право институтом предпринимательского права как самостоятельной отрасли российского права и, в то же время, комплексной отраслью законодательства.

Транспортные отношения являются предпринимательскими, поскольку одной из сторон таких отношений являются профессиональные транспортные организации или индивидуальные предприниматели, основной целью деятельности которых является систематическое извлечение прибыли от оказания соответствующего рода услуг (ст. 2 ГК РФ).

Предпринимательская деятельность является предметом гражданско-правового регулирования в части владения, пользования и распоряжения имуществом; реализации товаров, работ и услуг; финансово-правового регулирования в части осуществления расчетов в наличной и безналичной формах, осуществления банковских и валютных операций, налогообложения. Именно правовое регулирование налогообложения предпринимательских структур в целом и транспортных организаций, в частности, оказывает существенное влияние на их финансовое состояние и развитие. Налогообложение бесспорно является внеэкономическим методом регулирования экономики.

В условиях развития и стабилизации рыночной экономики перед российским государством стоит сложная задача формирования бюджетных ресурсов, доходов за счет новых цивилизованных форм изъятия из собственности части имущества у юридических и физических лиц. Одним из самых распространенных в мире способов аккумуляции денежных ресурсов публичных субъектов является сбор налогов. Налоги — важнейший финансово-правовой инструмент функционирования государства.

Косвенные налоги издавна были органичной частью финансового хозяйства государства. За время своего существования косвенное налогообложение переживало расцветы и кризисы, взлеты и падения. В XX в. государства перешли от обложения косвенными налогами отдельных товаров к универсальным объектам обложения. Введение во Франции и стремительное распространение в мире налога на до-

бавленную стоимость (НДС) можно назвать одним из крупнейших событий в международной экономике и в современной финансовой науке.

Классификация налогов служит отправной точкой для решения целого ряда проблем различного уровня, как в социально-экономической, так и политической жизни общества. Процесс коренных преобразований и налоговых реформ требует внесения предложений по развитию концепции правового регулирования в области косвенного налогообложения в целом, налога на добавленную стоимость в частности. К сожалению, на сегодняшний день российское законодательство в области налогообложения отличается отсутствием концепции и последовательности. Между тем, научность нормотворчества как принцип законодательного процесса диктует необходимость научной проработки и обязательный прогноз последствий принятия того или иного акта.

Фундаментальное теоретическое изучение проблем правового регулирования (НДС) в Российской Федерации способствует совершенствованию законодательства о налогах и сборах и последовательной реализации принципа определенности и экономической обоснованности налоговых правовых норм. В правоприменительной практике нередко возникает потребность обратиться к теоретическим основам, в том числе к теоретической классификации. Особенно часто в правоприменительной практике последнего времени существенное внимание уделялось категории «косвенные налоги». Речь идет о практике арбитражных судов и Конституционного Суда Российской Федерации.

Вместе с тем, данной проблеме уделялось недостаточно внимания в научной и учебной литературе по налоговому праву, в результате чего критерии классификации утратили четкость, а определение НДС стало искажаться. Для целей развития законодательства и правоприменительной практики недостаточно разработанные с теоретической точки зрения категории перестают выполнять отведенную им роль. Недостаточное внимание в последнее время уделялось и отдельным правовым аспектам НДС, таким как понятию правового регулирования НДС, проблемам структуры правовых норм и их особенностям по НДС.

В современной российской налоговой системе, налоговой системе ЕС НДС выступает одним из самых сложных и проблемных нало-

гов. Фискальная и регулирующие функции данного налога не реализованы в полной мере.

По самым оптимистичным оценкам в России собирается не более 75 % причитающегося бюджету НДС, что негативно сказывается на финансовом обеспечении решения социально-экономических задач общества. В последние годы особо обострилась проблема потерь бюджетных средств из-за больших объемов возмещения НДС по внутренним операциям и при поставках на экспорт. Растет число законных и незаконных схем, позволяющих налогоплательщикам предъявлять суммы НДС к возмещению из бюджета.

В связи с оживлением внешней торговли и активным участием России в международных экономических отношениях особую актуальность приобретают вопросы разграничения фискальной юрисдикции государств. В последнее время появился целый ряд работ, посвященных отдельным вопросам международного налогообложения, но все эти работы в основном касаются международных аспектов налога на доходы физических и юридических лиц, налогов на имущество. Международные аспекты косвенного налогообложения, в частности НДС, оставались без внимания, хотя доходы от косвенных налогов и потери бюджета от пробелов в законодательстве в международных аспектах косвенного налогообложения ничуть не меньше, особенно в свете вступления России в ВТО.

При взимании НДС, а также других налогов, государство изымает в принудительном порядке у граждан часть их имущества в виде денежных средств, которые необходимы ему для выполнения своих общественных функций. Вследствие этого они уже не могут потратить эти ресурсы на производство или потребление. В экономической литературе часто можно встретить такое утверждение, что это не страшно, а даже хорошо, поскольку государство потратит эти ресурсы на общегосударственные цели, так что в итоге общественное богатство не уменьшается. Однако еще Н.И. Тургенев высказался о необоснованности такой интерпретации сущности налогов: «... деньги, платимые подданными правительству, суть следствие труда или промышленности платящих, которые заплатив налог безвозвратно, лишаются ценности оного. Когда же правительство вновь выпускает деньги в обращение, то оно не отдает их даром, а покупает для себя или труд или изделия подданных»¹.

¹ Тургенев Н. И. Опыт теории налогов. СПб., 1818. С. 264.

Основной недостаток НДС заключается в его неравномерности и обременительности для малоимущих слоев населения, так как тяжесть обложения налогом обратно пропорциональна размеру дохода: чем меньше доход, тем большая часть его направляется на потребление. Поскольку с ростом доходов доля НДС в доходе его реального плательщика уменьшается, НДС можно относить к группе регрессивных налогов.

Совершенно обоснованно и то, что НДС считается одним из наиболее сложных с точки зрения налогового администрирования и затратным для бизнеса.

Правовое регулирование НДС, исходя из общих положений теории права, направлено на регулирование отношений, как отмечалось ранее, возникающих в соответствии со ст. 2 НК РФ в процессе властных отношений по установлению, введению и взиманию налога на добавленную стоимость в Российской Федерации, а также отношений, возникающих в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

В соответствии с основными положениями теории права правовое регулирование представляет собой осуществляемое при помощи системы правовых средств результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения, складывающиеся в определенной области, с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями¹.

Правовое регулирование НДС — деятельность государства по установлению и реализации конкретно определенного порядка при помощи правовых средств и методов в процессе изъятия в бюджет части добавленной стоимости, создаваемой на всех стадиях производства и реализации товаров, работ, услуг, посредством определенного нормативно-организационного воздействия на субъектов налогового права, в процессе которого поведение уполномоченных государственных налоговых органов, организаций и физических лиц приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах налогового права, а также в процессе осуществления

¹ Алексеев С.С. Теория права. М.: Изд. БЕК, 1995. С. 209.

налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Налогово-правовые нормы, содержащиеся в законодательстве о налогах и сборах, предписывают участникам налоговых правоотношений совершение определенных действий (либо воздержание от действий), закрепленных в диспозиции налогово-правовой нормы в виде прав и обязанностей, т.е. воздействуют на поведение участников, которое есть совокупность действий. Правовое регулирование НДС направлено на поведение (действия) участников данных налоговых правоотношений, которое и является предметом правового регулирования.

По своей структуре налогово-правовая норма состоит, подобно, как и правовая норма любой отрасли российского права, из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции.

Элементы структуры налогово-правовой нормы налога на добавленную стоимость в Российской Федерации определяются гл. 21 НК РФ.

Гипотеза налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость в соответствии общими положениями должна содержать условия, при которых данная норма будет применяться. Исходя из содержания гл. 21 НК РФ, гипотеза налогово-правовой нормы по НДС включает в себя следующие условия: определение круга налогоплательщиков (ст. 143, 145), определение объекта налогообложения (ст. 146, 147, 148), определение налоговой базы (ст. 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 162.1), определение налогового периода (ст. 163), определение налоговых ставок (ст. 164).

Гипотеза налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость в Великобритании в соответствии с Законом от 5 июля 1994 г. «О налоге на добавленную стоимость» (Value Added Tax Act 1994)¹ состоит из следующих условий: определение облагаемых налогом лиц и их регистрация (ст. 3), определение объекта налогообложения рассматривается в законе как поставка товаров, приобретение товаров (ст. 4, 5, 8, 10, ст. 15), определение налоговой базы (ст. 20 — 23) определение налогового периода (ст. 25) определение налоговых ставок (ст. 2).

¹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/23/contents>

В Федеративной Республики Германии в соответствии Законом «О налоге с оборот» от 21 февраля 2005 г. (Umsatzsteuergesetz (UStG) vom 21. Februar 2005)¹ гипотеза налогово-правовой нормы при взимании налога с оборота включает в себя следующие условия: определение налогоплательщиков (гл. 1, § 2, ст. 2а), определение объекта налогообложения (гл. 1, § 1, ст. 1а, 1б, 1с, § 3), определение налоговой базы — основы исчисления (гл. 3, ст. 10, 11, гл. 5, ст. 17), определение налогового периода (гл. 4, ст. 13), определение налоговых ставок (гл. 4, ст. 12).

В соответствии с гл. III — VIII Директивы Совета Европейского Союза 2006/112/ЕС от 28 ноября 2006 г. «Об общей системе налога на добавленную стоимость» (Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 «On the common system of value added tax»)² гипотеза включает в себя следующие условия: определение налогооблагаемых лиц, налогооблагаемых сделок, место (осуществления) налогооблагаемых сделок, наступление налоговой обязанности и основания для взимания НДС, налогооблагаемую сумму, ставки налога.

Исходя из содержания законодательных актов НДС Российской Федерации, Великобритании и ЕС явных отличий по элементам, входящим в гипотезу, нет. Тем не менее, Директива Совета Европейского Союза 2006/112/ЕС от 28 ноября 2006 г. «Об общей системе налога на добавленную стоимость» определяет существенный элемент как место осуществления налогооблагаемых сделок, и, что наиболее важно, наступление налоговой обязанности и основания для взимания НДС. Под наступлением налогового обязательства понимается событие, в силу наступления которого выполняются правовые условия, необходимые для взимания НДС, такие как реализация товаров или оказание услуг, приобретение товара внутри сообщества, импортирование товара.

Диспозиция налогово-правовой нормы — это содержание нормы, устанавливаемое нормой правило поведения.

Диспозиция налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость в Российской Федерации в соответствии с гл. 21 НК РФ включает в себя: определение порядка исчисления налога (ст. 151,

¹ http://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/UStG.pdf

² https://www.nexus.ua/data/files/Legal_DB/International/EU_VAT_Directive.pdf

152, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 172, 173), определение порядка и срока уплаты налога (ст. 174, 174.1, 177). Именно порядок исчисления, порядок и сроки уплаты налога образуют содержание самого правила поведения налогоплательщика, выраженного в диспозиции в виде прав и обязанностей.

Диспозиция налогово-правовой нормы по налогу на добавленную стоимость в Великобритании в соответствии с Законом от 5 июля 1994 г. «О налоге на добавленную стоимость» (Value Added Tax Act 1994) состоит из следующих элементов: порядка исчисления налога (ч. 1, разд. 1, гл. 6, ст. 24 — 28), порядка и сроков уплаты налога (ч. 1, разд. 1, гл. 6, ст. 25).

В Федеративной Республики Германии в соответствии с Законом «О налоге с оборота» от 21 февраля 2005 г (Umsatzsteuergesetz (UStG)¹ vom 21. Februar 2005) диспозиция налогово-правовой нормы при взимании налога с оборота включает в себя следующие элементы: порядок исчисления налога (гл. 5, ст. 16, 17, 20), порядок и сроки уплаты налога (гл. 5, ст. 20).

В соответствии с главами с III — VIII Директивы Совета Европейского Союза 2006/112/ЕС от 28 ноября 2006 г. «Об общей системе налога на добавленную стоимость» (Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 «On the common system of value added tax»)² гипотеза включает в себя следующие условия: обязанности налогооблагаемых лиц и определенных категорий необлагаемых лиц (гл. XI Директивы).

Санкция налоговой правовой нормы содержит меры ответственности за неисполнение предусмотренных диспозицией правил поведения.

В гл. 21 НК РФ, регулирующей взимание НДС и определяющей структуру налогово-правовой нормы по данному налогу, меры ответственности за совершение налоговых правонарушений при исчислении и уплаты налога не установлены. Санкция налогово-правовой нормы по НДС, как и по всем налогам, взимаемым в Российской Федерации, определена в гл. 16 «Виды налоговых правонарушений и ответственность за их совершение», ст. 116 — 129.2, в гл. 18 НК РФ

¹ http://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/UStG.pdf

² https://www.nexus.ua/data/files/Legal_DB/International/EU_VAT_Directive.pdf

определены виды нарушений банком обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, и ответственность за их совершение. В данных главах содержатся не только виды налоговых правонарушений, но и определяются меры ответственности за их совершение.

Санкция налогово-правовой нормы по НДС в Великобритании в соответствии с Законом от 5 июля 1994 г. «О налоге на добавленную стоимость» (Value Added Tax Act 1994)¹ определена в ч. IV, гл. 10, ст. 58 — 72, определяющих меры ответственности за совершение налоговых правонарушений.

В соответствии с Законом «О налоге с оборота» от 21 февраля 2005 г. (Umsatzsteuergesetz (UStG) vom 21. Februar 2005)² в Федеративной Республике Германии санкция как часть налогово-правовой нормы по налогу с оборота, определяющая меры ответственности за совершение налоговых правонарушений, закреплена в гл. 6, ст. 25d, гл. 7, ст. 26, 26a, 26b.

В Директиве Совета Европейского Союза 2006/112/ЕС от 28 ноября 2006 г. «Об общей системе налога на добавленную стоимость» санкция не определяется.

По этой классической схеме налогово-правовая норма должна выглядеть так: если имеют место такие-то обстоятельства (гипотеза), то участники налоговых правоотношений должны поступать так-то и так-то (диспозиция), в противном случае они подлежат привлечению к ответственности (санкция).

Исходя из вышеизложенного, в соответствии с элементами образующими юридический состав налога (в ст. 17 НК РФ они именуются общими условиями установления налогов) гипотеза налогово-правовой нормы включает в себя такие элементы как налогоплательщики, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период; диспозиция налогово-правовой нормы: порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога; санкция налогово-правовой нормы: меры ответственности налогоплательщиков, налоговых органов и их должностных лиц за совершение налоговых правонарушений.

¹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/23/contents>

² http://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/UStG.pdf

Карпычева Елена Вячеславовна
— кандидат исторических наук, доцент кафедры
«Документоведение и документационное обеспечение управления»
Юридического института РУТ (МИИТ)

ПРИМЕНЕНИЕ СТАНДАРТОВ НА ДОКУМЕНТАЦИЮ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ТРАНСПОРТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Сама идея стандартизации, как представляется, скорее всего, возникла с момента образования человеческого общества. В качестве доказательства этого тезиса можно привести десять библейских заповедей. Если рассмотреть их суть с позиции теории стандартизации, то их можно квалифицировать не больше ни меньше, как один из первых в человеческой истории стандартов поведения. А Ветхий Завет, таким образом, — как один из первых нормативных документов международного уровня.

Если рассматривать данную проблему с позиции философии, то стандартизация — это, вероятно, естественная попытка человека, и общества в целом, преодолеть вечный хаос в самом себе и, тем самым — обеспечить выживание.

На современном этапе понятия «стандартизация» и «стандарт» также можно трактовать неоднозначно.

С одной стороны, стандартизация представляет собой процесс формирования единых принципов (правил), регулирующих те или иные стороны человеческой деятельности. «Стандартизация — деятельность, направленная на достижение оптимальной степени упорядочения в определенной области посредством установления положений для всеобщего и многократного использования в отношении реально существующих или потенциальных задач»¹. При этом «российская национальная стандартизация — это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конку-

¹ ГОСТ 1.1-2002. Межгосударственная система стандартизации (МГСС). Термины и определения.

рентноспособности продукции, работ или услуг»¹. С другой стороны, под стандартизацией можно понимать разработку нормативных документов, закрепляющих эти единые принципы. Действительно, как только формулируются какие-то принципы и правила деятельности, возможным (и даже желательным) становится их закрепление в соответствующих нормативных документах.

В свою очередь, стандарты — есть сформулированные принципы и правила, регулирующие какую-либо деятельность: «национальный стандарт (Российской Федерации) — утвержденный национальным органом Российской Федерации по стандартизации стандарт, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, выполнения работ или оказания услуг»². С другой стороны, стандартами можно называть нормативные документы, закрепляющие эти принципы и правила: «стандарт — нормативный документ, который разработан на основе консенсуса, принят признанным на соответствующем уровне органом и устанавливает для всеобщего и многократного использования правила, общие принципы или характеристики, касающиеся различных видов деятельности или их результатов и который направлен на достижение оптимальной степени упорядочения в определенной области»³.

Требования, предъявляемые к оформлению официальных документов в настоящее время сформулированы в ГОСТ Р 7.0.97-2016 СИБИД. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов.

Сразу обращает на себя внимание то, что в первом разделе «Область применения» уже отсутствует фраза «имеет рекомендательный характер». Появились новые важные разделы «Нормативные ссылки» и «Общие требования к созданию документов». Последний система-

¹ ГОСТ Р 1.12-2004 Стандартизация в Российской Федерации. Термины и определения

² ГОСТ Р 1.12-2004 Стандартизация в Российской Федерации. Термины и определения

³ ГОСТ 1.1-2002. Межгосударственная система стандартизации (МГСС). Термины и определения.

тизирует и описывает правила, касающиеся всех видов реквизитов, в том числе текста:

- номера страниц;
- предпочтительные гарнитуры и размеры шрифтов;
- абзацный отступ;
- величина межстрочного интервала, интервалов между буквами и словами;
- выравнивание текста;
- максимальная длина строки при угловом и продольном расположении;
- правила выделения полужирным текстом;
- оформление титульного листа.

Изменения, отраженные в ГОСТ Р 7.0.97-2016, направлены на совершенствование предшествующего ГОСТ Р 6.30-2003.

Они коснулись прежде всего состава реквизитов. Например, в него добавлены: гриф ограничения доступа, отметка об электронной подписи, наименование структурного подразделения — автора документа, наименование должности лица-автора документа.

В апреле 2016 г. были внесены изменения в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 356 «О внесении изменений в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»). По сравнению с предыдущим вариантом (постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477), согласно которому предполагалось использование при составлении и оформлении документов десяти реквизитов, в новой версии их количество было увеличено до 28.

Росархив подготовил Примерную инструкцию по делопроизводству в государственных организациях (утверждена приказом Росархива от 11 апреля 2018 г. № 44) (далее — Примерная инструкция). Это заметное событие в сфере документационного обеспечения управления в России, так как до настоящего времени не было нормативного документа, регулирующего создание документов и организацию работы с ними именно в государственных организациях всех организационно-правовых форм. Таким образом, с принятием названного документа появился нормативный акт, распространяющий свое действие не только на федеральные органы исполнительной власти.

Речь идет, в частности, о правилах работы с документами независимо от вида носителя, их хранения и подготовке к передаче в архив государственной организации. Обращает на себя внимание перечень реквизитов — 29. Он в целом совпадает с перечнем ГОСТ Р 7.0.97-2016 за исключением реквизита «Государственный герб субъекта Российской Федерации», что, в свою очередь, указывает на область распространения действия данного нормативного акта.

С момента вступления в силу Примерной инструкции на ее основе должны разрабатываться и редактироваться индивидуальные инструкции, утверждаемые руководителями государственных организаций Российской Федерации.

Данное событие имеет и некоторое отношение к ОАО «РЖД», поскольку доля принадлежащих Российской Федерации акций составляет 100 %, и оно может быть квалифицировано, как государственная корпорация. В настоящее время в ОАО «РЖД» действует «Инструкция по делопроизводству и документированию управленческой деятельности» (утверждена приказом ОАО «РЖД» от 14 декабря 2017 г. № 120), в целом отвечающая Правилам делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти и ГОСТ Р 6.30-2003, введенная в действие (после внесения изменений в соответствии с редакцией Правил от 26 апреля 2016 г. № 356) в январе 2018 г. Соответственно после введения в действие Примерной инструкции и ГОСТ Р 7.0.97-2016 должна последовать ее переработка с целью приведения в соответствие с новыми нормативными документами.

Таким образом, согласно Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях и ГОСТ Р 7.0.97-2016 государственные организации — источники комплектования государственных и муниципальных архивов должны будут согласовывать инструкции с соответствующим федеральным архивом, уполномоченным органом исполнительной власти в сфере архивного дела или государственным (муниципальным) архивом. Это в свою очередь указывает на движение в сторону усиления акцента на унификации и стандартизации состава и форм документов государственных организаций.

Климова Анна Олеговна
— аспирант Юридического института РУТ (МИИТ)

ОЦЕНКА ПРАВОВОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ ВЫСОКОСКОРОСТНОЙ МАГИСТРАЛИ «МОСКВА — КАЗАНЬ»

Создание основы для развития скоростного и высокоскоростного железнодорожного сообщения (далее — ВСМ) между крупными городами стало одной из стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года.

В России создание ВСМ находится под особым контролем как со стороны государственных органов власти, так и со стороны частного сектора. Так Президентом Российской Федерации издан Указ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором отражена задача повышения уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры, в том числе за счет скоростного и высокоскоростного железнодорожного сообщения.

Проект строительства высокоскоростных магистралей сегодня консолидирует общество и положительно воспринимается россиянами. Об этом в ходе слушаний заявил первый заместитель генерального директора ОАО «РЖД», генеральный директор АО «Скоростные магистрали» Александр Мишарин¹.

Во многом успешное завершение строительства ВСМ зависит от процесса управления проектом. Одна из ступеней эффективности управления проектом — это наличие высококлассного кадрового состава. Процесс создания и управления проектом ВСМ многозначен и сложен, поэтому разработана программа повышения квалификации «Управление перевозками на участках высокоскоростного железнодорожного движения» (п. 5 раздела II Плана мероприятий по реализации проектов организации движения высокоскоростного железно-

¹ <http://www.hsrail.ru/press-center/news/942.html>

дорожного транспорта, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2011 г. № 1522-р)¹.

Программа предназначена для повышения квалификации специалистов, ответственных за организацию и управление высокоскоростным движением по железнодорожным магистралям. Целью программы является изучение современных проблем организации и управления высокоскоростным железнодорожным движением; приобретение навыков использования полученных знаний при организации эффективного и безопасного высокоскоростного железнодорожного движения.

Обучение направлено на специалистов железнодорожного транспорта, ответственных за организацию и управление высокоскоростным железнодорожным движением.

Также разработана программа «Особенности эксплуатации железнодорожного пути высокоскоростной магистрали» (п. 5 раздела II Плана мероприятий по реализации проектов организации движения высокоскоростного железнодорожного транспорта, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2011 г. № 1522-р).

Назначением программы является формирование профессиональных компетенций специалистов, осуществляющих эксплуатацию железнодорожного пути на участках с высокоскоростным железнодорожным движением.

Модель проектного управления ВСМ носит стратегический характер и ориентирована на госпрограммы. К ним относятся:

— Транспортная стратегия Российской Федерации, утвержденная Правительством Российской Федерации, которая определяет основные ориентиры развития транспорта России до 2030 года. Однако сейчас готовится ее новая более актуальная редакция, которая учитывает новые тенденции, новые перспективы, новые поставленные Президентом Российской Федерации задачи. Она будет ориентирована на развитие до 2035 года;

¹ Приказ Минтранса России от 5 сентября 2012 г. № 338 «Об утверждении примерных программ повышения квалификации, направленных на обучение и подготовку квалифицированных кадров для организации и обеспечения высокоскоростного железнодорожного движения».

— прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Программа является одним из основных документов системы стратегического планирования развития Российской Федерации. Она определяет направления и ожидаемые результаты социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в долгосрочной перспективе. В инновационном варианте к данным проектам добавляется финансирование строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва — Казань.

В проектном управлении необходимо учитывать сроки выполнения этапов. Проект строительства высокоскоростной магистрали разделен на 3 этапа.

Согласно имеющейся информации, к первому этапу строительства высокоскоростной магистрали Москва — Казань могут приступить уже в 2019 г. Об этом заявил заместитель генерального директора «РЖД» Александр Мишарин на Международном транспортно-логистическом форуме «PRO//Движение.1520» в Сочи. Первый этап предполагает строительство новой выделенной железнодорожной линии длиной 301 км от подмосковного города Железнодорожный до Гороховца (Владимирская область).

Также в рамках первого этапа предполагается организация движения пассажирских поездов от Москвы до Нижнего Новгорода, включая участки уже существующей инфраструктуры. Общая протяженность линии составит 408 км. Проектирование магистрали на участке Железнодорожный — Гороховец завершено, получено положительное заключение Главгосэкспертизы. Линия «Москва — Казань» предполагает 7 остановок от Москвы до Нижнего Новгорода: Ногинск, Орехово-Зуево, Петушки, Владимир, Ковров, Гороховец, Дзержинск. С учетом всех остановок по новой линии поезда будут следовать 2 часа 31 минуту. Согласно расчетам «Центра экономики инфраструктуры», прогнозный пассажиропоток в первые годы после запуска движения превысит 7,7 млн человек. При этом прирост валового регионального продукта составит 9,7 трлн руб., а бюджетных доходов — 1,9 трлн руб., что существенно превышает необходимый для реализации проекта объем инвестиций. Потребность в финансировании проекта оценивается в 621,5 млрд руб., из них капитальный грант со стороны государства — 200 млрд руб., инвестиции «РЖД»

— 201 млрд руб., оставшиеся инвестиции будут привлечены стратегическим международным инвестором и другими акционерами, российскими и международными банкам¹.

На втором этапе предлагается значительное расширение сети ВСМ и скоростного сообщения. В период с 2020 по 2025 г. планируется реализовать 9 проектов:

— продление ВСМ-2 от Казани до станции Елабуга, в зоне влияния которой находятся крупные города — Набережные Челны и Нижнекамск;

— продление ВСМ Центр — Юг от Тулы до Воронежа, а также строительство участка от Ростова-на-Дону до Адлера;

— организация на территории Центрального полигона скоростного сообщения на маршруте Москва — Ярославль. Это потребует строительства нового скоростного пути на участке от Пушкино до Ярославля, и запуска скоростной линии в существующем профиле за счет модернизации инфраструктуры на участке Москва — Красное. Также на территории Центрального полигона предлагается построить скоростную двухпутную магистраль в новом профиле от Владимира до Иваново;

— запроектировать и построить на территории Уральского полигона скоростную магистраль Екатеринбург — Тюмень;

— организовать на территории Сибирского полигона скоростное движение на участках Новосибирск — Кемерово, Юрга — Томск и Кемерово — Новокузнецк. Здесь предполагается и строительство путей в новом профиле, и модернизация существующей инфраструктуры².

На третьем этапе реализации проекта планируется с 2025 по 2030 г. завершить опорный каркас высокоскоростной сети. Крупнейшим проектом на данном этапе станет ВСМ Москва — Екатеринбург. ВСМ-2 будет продлена от Елабуги до Екатеринбурга.

Строительство участка Воронеж — Ростов-на-Дону, позволит соединить ранее построенные участки ВСМ-3 Центр — Юг в единую магистраль.

¹ <http://novosti33.ru/2018/10/stroitelstvo-magistrali-moskva-kazan-mogut-nachat-v-2019-godu/>

² <http://www.hsrail.ru/info/vsmr/>

Крупным проектом станет строительство высокоскоростной ветки от ВСМ-2 Чебоксары — Самара, что позволит связать такие крупные города, как Ульяновск, Самара и Тольятти с опорным каркасом ВСМ.

Отдельный проект позволит связать скоростным железнодорожным сообщением Ставрополь и курорты черноморского побережья.

Необходимо отметить, что разделение проекта на этапы обеспечивает высокую степень контролируемости управления и снижает уровень неорганизованности. Окончание каждого этапа характеризуется подготовкой набора проектных результатов, которые передаются заказчику для анализа и приемки.

Каждый переход от одного этапа к другому представляет собой стратегическую точку в ходе выполнения проекта, в которой подтверждается развитие проекта в направлении, соответствующем потребностям заказчика. Все вместе этапы проекта образуют жизненный цикл проекта.

Задачи планирования, контроля и завершения, входящие в каждый из процессов управления, применяются для двух различных уровней управления — для управления проектом и для управления этапом. В результате в жизненном цикле управления проектом задачи управления образуют пять подуровней, которые выделяют следующие стадии жизненного цикла управления проектом¹.

Отмечается, что при разработке концепции проекта необходимо использовать:

— Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Правительством Российской Федерации 14 июня 2018 г.;

— Методические рекомендации по организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти, утвержденные Аппаратом Правительства Российской Федерации от 12 марта 2018 г. № 1937п-П6;

— Регламент межведомственного взаимодействия в части мониторинга и контроля достижения результатов, предусмотренных приоритетными проектами и сводными планами приоритетных проектов и проектами и сводными (календарными) планами реализации ведом-

¹ Либерзон В. И. Основы управления проектами : учебник. М., 2005. С. 75.

ственных паспортов федеральных органов исполнительной власти — участников реализации приоритетной программы, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы проектной деятельности, утвержденный протоколом заседания проектного комитета от 5 октября 2017 г. № 69.

Поскольку проект ВСМ «Москва — Казань» создаст основу динамичного роста экономики, выступит катализатором развития отраслей промышленности, малого и среднего бизнеса и развития регионов, то к управлению на всех этапах его реализации необходимо подойти с особой внимательностью. В таком случае грамотно построенное проектное управление проектом даст желаемый результат.

Колодяжный Константин Николаевич

— аспирант Юридического института РУТ (МИИТ)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГРУЗОВОГО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА РОССИИ

Не зная исторических предпосылок развития грузового железнодорожного транспорта в России невозможно в полной мере исследовать вопросы его реформирования и определить перспективы развития.

Экономические и политические потребности нашего государства привели к массовому строительству железных дорог в XIX в. В 1837 г. в России была построена Царскосельская железная дорога, которая связывала столицу с Царским селом, на тот момент это была шестая в мире и непродолжительная железная дорога. Массовое развитие железнодорожной сети начинает происходить уже во второй половине XIX в., что позволяет крупнейшим западным и европейским странам уступать России в части обеспеченности железными дорогами на душу населения. Уже в то время помимо государства строительством железных дорог занимались и частные предприятия. Однако настоящий прорыв в мировом сообществе произвела Транссибирская железнодорожная магистраль — самая длинная железная дорога в мире, которая соединила европейскую часть страны и Урал с Дальним Во-

стоком. Практически весь объем существующих сегодня железных дорог в России был построен до революции.

Октябрьская революция привела к национализации частных железных дорог и их передаче в ведение Народного комиссариата путей сообщения, который в послевоенные годы был преобразован в Министерство путей сообщения (МПС). Планирование перевозок грузов осуществлялось за год путем направления организациями в соответствующие ведомства заявок, обоснованность которых проверялась и в последующем представлялась в МПС СССР. Обобщенный проект годового плана перевозок утверждался в течение месяца Советом Министров СССР. После утверждения МПС СССР возвращал годовой план в подведомственные подразделения железных дорог для последующего распределения объемов перевозок грузов.

События предыдущего столетия вызвали необходимость централизации сети железных дорог в руках одного ведомства и требовали жесткой системы управления вагонопотоками. Однако даже в такой сложный для нашей страны период развитие и модернизация железнодорожной отрасли не останавливалась на достигнутом. МПС СССР в послевоенное время внедрило программу по электрификации железных дорог, применению тепловозной тяги, автоматизации и механизации производства, реконструкции заводов транспортного машиностроения, что к 1988 г. привело к абсолютному максимуму объемов перевозок во всем мире.

После образования Российской Федерации МПС СССР было преобразовано в МПС России, которому были переданы все структуры и системы управления МПС СССР, расположенные на территории Российской Федерации.

В связи с переходом нового государства к системе рыночной экономики было принято решение о необходимости реформирования естественных монополий, что не могло не отразиться на железнодорожной сфере, поскольку именно она имеет большое влияние на развитие экономики в стране. На данном этапе созданная ранее железнодорожная структура не отвечала потребностям новых задач, она нуждалась в привлечении денежных капиталов, росте объемов перевозок, а также сокращению транспортных издержек. Данные предпосылки привели к необходимости изменения системы железнодорожной отрасли.

Одним из первых шагов на пути к реформированию железнодорожной системы стало принятие Указа Президента Российской Федерации от 8 ноября 1997 г. № 1201 «О совершенствовании структуры железнодорожного транспорта Российской Федерации», который поставил задачу выведения из структуры железнодорожного транспорта предприятий, обеспечивающих ремонтные и обслуживающие функции, не обеспечивающие безопасность и организацию железнодорожного движения.

Значительным документом, устанавливающим основные цели и направления реформирования структуры железнодорожного транспорта, стал Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 426 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий», к которым относились следующие:

- а. повышение воздействия государства на деятельность структур железнодорожного транспорта;
- б. увеличение качества услуг, предоставляемых пользователям железнодорожной инфраструктурой;
- с. поощрение развития конкуренции в различных частях рынка транспортных услуг и ослабления государственного вмешательства.

Внедрение вышеуказанных задач возлагалось на Правительство Российской Федерации, которое приняло Концепцию реформирования железнодорожного транспорта¹, базирующуюся на принципах поддержания развития конкуренции как способа сокращения издержек в железнодорожной сфере, а также выделения конкурентных видов деятельности из общей массы.

Также был утвержден перечень государственных предприятий, не связанных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транспорте, подлежащих выводу из структуры железнодорожного транспорта и приватизации².

Поскольку подлежащая реформированию отрасль отличалась высокой важностью в государственной системе, а также своей экономии-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 1998 г. № 448.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 1998 г. № 338 «О реализации мер по совершенствованию структуры железнодорожного транспорта Российской Федерации».

ческой и социальной значимостью, реализация вышеуказанных задач должна была производиться планомерно, согласно правильно сформированным этапам.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 382 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» реформирование железнодорожного транспорта приводилось в три этапа.

Первый этап реформирования (2001 — 2002 гг.) являлся подготовительным и был вызван сформировавшейся за 90-е годы кредиторской задолженностью предприятий железнодорожного транспорта по уплате обязательных платежей в бюджет, что требовало провести комплекс мероприятий по реструктуризации данной задолженности.

После решения вопросов о реструктуризации долга, следовал переход к разработке способов привлечения инвестиций в сферу железнодорожных перевозок путем создания грузовых компаний-операторов, владеющих собственным подвижным составом¹. Важнейшей задачей также являлось разделение функции государственного регулирования деятельности железных дорог и хозяйствующего управления ими через создание единого хозяйствующего субъекта.

На основании Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» и принятой в соответствии с ним Программе структурной перестройки железнодорожного транспорта на 2001 — 2010 г. на данном этапе создается единый хозяйствующий субъект, уставной капитал которого формируется путем изъятия у государственных предприятий железнодорожного транспорта имущества. Таким единым хозяйствующим субъектом стало открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД») в соответствии с постановлением Правительства о его создании².

Отличительной особенностью создания ОАО «РЖД» от приватизации других унитарных предприятий, созданных в порядке Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» является то, что данное предприятие создано путем

¹ Подп. «в» п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2003 г. № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги».

передачи в частный сектор целой экономической отрасли в сфере железнодорожного транспорта: имущество железнодорожного транспорта, непосредственно связанное с организацией движения поездов и маневровой работы на железнодорожном транспорте и обеспечением аварийно-восстановительных работ. Данное имущество внесено в качестве оплаты акций, сто процентов которых принадлежат Российской Федерации. Полномочия акционера от имени Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

Кроме того, большое количество частных компаний в период с 2001 по 2002 гг. получили статус оператора подвижного состава¹.

На *втором этапе*, который проходил в 2003 — 2005 годах, реализовывалось большое количество важных задач:

- a. сокращение перекрестного субсидирования;
- b. создание необходимых условий для стимулирования конкуренции в сфере предоставлении перевозочных услуг;
- c. привлечение инвестиционных проектов для развития сферы железнодорожных перевозок;
- d. создание дочерних зависимых обществ ОАО «РЖД», которые были бы способны осуществлять доступные для конкуренции виды деятельности.

В данный период создано 27 дочерних обществ, самостоятельно осуществляющих перевозки различными видами подвижного состава, производство и капитальный ремонт путевой техники, капитальное строительство и производство средств железнодорожной автоматики и телемеханики.

Реформа привела к тому, что уже к 2005 г. одна третья часть общего вагонного парка страны находилась в ведении частных компаний.

Главной задачей *третьего этапа*, реализация которого происходила в 2006 — 2010 гг., являлось развитие конкурентного рынка в области железнодорожных перевозок, а также передаче всего подвижного состава в ведение частных компаний, а также продажа части акций в принадлежащих ОАО «РЖД» дочерних компаниях, осу-

¹ Хазиева Е. М. Реформирование российского грузового железнодорожного транспорта в условиях действующего законодательства // Закон. 2012. № 10. С. 66.

ществляющих услуги по ремонту подвижного состава, строительства и обслуживания железнодорожной инфраструктуры.

В результате осуществления задачи по привлечению инвестиций из ОАО «РЖД» был выведен весь парк вагонов. Основным оператором подвижного состава в 2007 г. стала компания ОАО «Первая грузовая компания», которой были проданы по рыночной стоимости грузовые вагоны, крытые вагоны, полувагоны и цистерны. Для поддержания конкуренции в сфере предоставления грузового подвижного состава была создана ОАО «Вторая грузовая компания» (в настоящее время АО «ФГК»).

Кроме того, были созданы другие операторские компании, которые осуществляют функции по предоставлению специализированного подвижного состава, такие как «Трансконтейнер», «Рефсервис», «Русская тройка», «РейлТрансАвто» и др.

Выделение функций по предоставлению подвижного состава в частную сферу привело к росту вагонного парка за последние десятки лет в два раза.

К началу *четвертого этапа* и завершения реформы ОАО «РЖД» должно представлять собой эффективную группу компаний с финансово прозрачной деятельностью по обособленным видам деятельности.

Тот факт, что компания ОАО «РЖД» и на сегодняшний день остается монополистом в сфере владения инфраструктурой и перевозок грузов, является необходимостью для технологического управления процессом перевозок со стороны государства, а также в целях повышения рыночной устойчивости функционирования железных дорог.

В соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года¹ и Стратегией развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года² предусматривается сохранение ОАО «РЖД» как единого хозяйствующего субъекта, оказывающего услуги по перевозке и в части владения железнодорожной инфраструктурой в качестве компании-монополиста, а также развитие конкуренции в сфере железнодорожного транспорта.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008г. № 1734-р.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р.

Подобными компаниями-владельцами железнодорожной инфраструктуры на отдельных участках железных дорог являются ОАО «Акционерная компания «Железные дороги Якутии», ОАО «Ямальская железнодорожная компания».

Текущие результаты проведенной реформы отражают повышение доступности, безопасности работы железнодорожного транспорта, качества предоставляемых услуг, а также социально-экономической устойчивости, что позволяет сказать об эффективной реализации Программы структурной реформы.

Кроме того, реформа способствовала развитию сферы частной операторской деятельности, увеличению парка вагонов и повышению качества самого подвижного состава.

Концепция железнодорожного реформирования интересна и удобна тем, что часть железнодорожных услуг может относиться к ведению естественных монополий, другая отвечать конкурентным признакам — это позволяет государству применять различные формы управления и регулирования в стратегически важной сфере.

Применительно к конкурентной части рынка услуг железнодорожного транспорта в качестве государственного регулирования важно использовать ценовые и технологические формы стимулирования его развития, что будет способствовать повышению качества оказываемых услуг и минимизации возможных потерь.

В переходный период реформирования рынка услуг железнодорожного транспорта необходимо поддержание экономических механизмов доступного входа на этот рынок потенциальных конкурентов и поддержания их интереса в повышении качества предоставляемых ими услуг и дальнейшем инвестировании.

При осуществлении государственного регулирования необходимо обеспечивать баланс интересов пользователей услуг и субъектов естественных монополий, а также в части функционирования естественной монополии — обеспечение недискриминационного доступа на рынок железнодорожных перевозок.

Для всестороннего соблюдения интересов перевозчиков, владельцев инфраструктуры, пользователей услуг постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2003 г. № 710 утверждены Правила недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования.

В результате проведенной реформы компания ОАО «РЖД» представляет собой вертикально ориентированный холдинг, который предоставляет услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и по перевозке грузов железнодорожным транспортом общего пользования.

В целях развития конкуренции в сфере железнодорожного транспорта были созданы дочерние компании ОАО «РЖД» — операторы подвижного состава, что помогает обеспечить централизацию управления и безопасность на железнодорожном транспорте.

Создана правовая основа функционирования вновь созданных структур железнодорожного транспорта: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации, Федеральный закон от 10 января 2003 г. №16-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях» и Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. №29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта».

Таким образом, результатом проведенной реформы стал планомерный переход от старой системы железнодорожного транспорта к новой эффективной, базирующейся на принципах существования конкурентных начал при осуществлении всестороннего государственного регулирования, а также отвечающей современным политическим и экономическим тенденциям развития российской экономики.

Корякин Виктор Михайлович

— доктор юридических наук, профессор, заместитель директора
Юридического института РУТ (МИИТ) по инновациям

**ПОДГОТОВКА НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ
ВЫСШЕЙ КВАЛИФИКАЦИИ ПО НАУЧНОЙ
СПЕЦИАЛЬНОСТИ «ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО»:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

Важнейшим условием реализации программных документов, определяющих перспективы развития транспортной системы Российской Федерации (Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г. и др.) является надежное правовое обеспечение транспортной деятельности, совершенствование правового регулирования общественных отношений в сфере функционирования различных видов транспорта.

Данное обстоятельство обуславливает необходимость проведения фундаментальных и прикладных научных исследований правовых проблем развития транспортной системы России. Однако сложившаяся практика проведения научных исследований в данной области общественных отношений в форме диссертационных работ существенно ограничена действующей номенклатурой научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени. Авторы диссертаций по транспортно-правовой проблематике вынуждены ограничивать свои исследования рамками паспорта конкретной научной специальности, предусмотренной действующей номенклатурой, в связи с чем теряют возможность в полной мере проводить глубокие междисциплинарные, комплексные исследования транспортно-правовых проблем.

В целях преодоления данной ситуации предлагается номенклатуру научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержденную приказом Минобрнауки России от 23 октября 2017 г. № 1027, дополнить специальностью «Транспортное право» путем ее включения в структуру научной специальности 12.00.07 — корпоративное право; конкурентное право; энергетическое право.

Реализация указанного предложения в полной мере соответствует потребностям современного общественного развития, позволит обеспечить приращение и систематизацию научных знаний по проблемам правового регулирования общественных отношений, возникающих на транспорте.

При формировании номенклатуры научных специальностей в сфере юриспруденции исходной посылкой служит осознание того, что исключительно отраслевая систематизация накопленных юридических знаний не способна в полной мере их выразить и представить. В связи с этим как дополнительное основание определения и упорядочивания современных научных знаний о праве используется категория деятельности. Речь идет о действии права, его претворении в жизнь. В полной мере это относится к сфере транспортной деятельности, которая регулируется комплексным правовым образованием — транспортным правом.

Необходимость включения транспортного права в номенклатуру научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, объективной значимостью общественных отношений, возникающих в процессе функционирования транспортной системы России.

Поскольку продукция транспорта как отрасли материального производства — это деятельность по территориальному перемещению грузов или людей, постольку транспорт является связующим звеном экономики страны, охватывающим все виды общественного производства, распределения и обмена. Транспортная безопасность является важнейшей составляющей системы национальной безопасности любого государства, а для России, учитывая ее геополитическое положение, имеет особое значение. Изложенное детерминирует потребность оформления транспортного законодательства и транспортного права как институциональных образований соответственно российского законодательства и права.

Во-вторых, институциональной обособленностью и значительностью массива транспортного законодательства.

Применение традиционного отраслевого подхода, основанного на потребностях исследования права как институционального явления, позволяет констатировать, что в транспортном праве накоплена доста-

точная отраслеобразующая «критическая масса» нормативного материала. К числу законодательных актов, непосредственно регулирующих транспортные отношения, в частности, относятся: ГК РФ, Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»; Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ; Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ; Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ; Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ и др.

Таким образом, имеется значительная группа правовых актов, образующих в совокупности достаточно предметно определенный и институционально обособленный блок транспортного законодательства. Особенностью транспортного права является то, что оно сочетает в себе как властно-организационные отношения, регулируемые административным правом, так и имущественные отношения, регулируемые гражданским правом, а также иные виды общественных отношений, регулируемых другими отраслями права (земельным, трудовым, уголовным, международным и др.). Транспортное право представляет собой комплексную отрасль российского права. Оно регулирует различные по характеру отношения, которые возникают в процессе взаимоотношений транспортных предприятий с клиентурой, когда такие отношения нуждаются в специальном правовом регулировании из-за их существенных особенностей.

В-третьих, применение достижений правовой праксиологии (деятельного подхода) также позволяет сделать вывод о необходимости включения и особого выделения в номенклатуре научных специальностей транспортного права.

В этом смысле общая цель объединения в единой научной специальности «транспортное право» научных представлений о совершенствовании и применении норм различных отраслей права — гражданского, административного, трудового, земельного и др. — состоит в обеспечении возможности комплексного исследования правовых явлений и процессов и с учетом этого — обеспечить систематизацию научных знаний о правовом регулировании транспортной системы страны.

Отношения, возникающие в процессе управления транспортным комплексом государства, обеспечения транспортной безопасности,

охраны окружающей среды при эксплуатации транспорта как источника повышенной опасности, регулируются нормами транспортного права.

Нормы транспортного права также регулируют отношения между транспортными предприятиями и их клиентурой по перевозкам грузов, пассажиров, багажа, отличающиеся большим многообразием и сложностью. В этих взаимоотношениях (перевозчика и клиентуры) имеется ряд вопросов, которые регулируются общими нормами, относящимися ко всем видам транспорта. Сюда относятся, например, заключение долгосрочных договоров, подача транспортных средств, ответственность за невыполнение обязательств, тарифы, предъявление претензий и исков и т.д. Специальные части транспортного права — железнодорожное, внутренневодное, воздушное, морское и автомобильное право — касаются конкретных сфер, регулирующих отношения на каждом виде транспорта с учетом его специфики, например, оформление транспортных документов, порядок лицензирования транспортной деятельности и т.д.

Таким образом, исключительная важность транспортной отрасли, необходимость обеспечения транспортной безопасности России, охраны окружающей среды в процессе эксплуатации транспорта, необходимость осуществления комплексных научных исследований правового регулирования организации и функционирования транспортной системы России и осуществления предпринимательской деятельности на транспорте предполагают необходимость и возможность выделения транспортного права в самостоятельную научную специальность.

В-четвертых, диссертации, подготавливаемые по проблематике транспортного права, существующие диссертационные советы не всегда принимают к защите по причине несовпадения предмета их исследований с научными специальностями, указанными в действующей номенклатуре научных специальностей. Поиск возможности защиты диссертаций по проблемам транспортного права нередко приводит к выхолащиванию полученных научных результатов в связи с необходимостью «подгонки» содержания диссертаций под ту или иную научную специальность, предусмотренную действующей номенклатурой, что существенно снижает уровень научной и практической ценности подготовленного научного труда.

В связи с изложенным включение транспортного права в структуру научной специальности 12.00.07 — корпоративное право; кон-

курентное право; энергетическое право является наиболее целесообразным решением рассматриваемой проблемы. Реализация указанного предложения соответствует потребностям современного общественного развития, позволит обеспечить приращение и систематизацию научных знаний по проблемам правового регулирования общественных отношений, возникающих на транспорте.

Кроме того, включением транспортного права в номенклатуру научных специальностей будет решена важная задача подготовки преподавателей-исследователей по транспортному праву посредством подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре по данной научной специальности.

Реализация данного предложения позволит также транспортным вузам представлять своих сотрудников из числа научно-педагогических работников к присвоению ученых званий профессора и доцента по транспортному праву, что будет способствовать росту авторитета и значимости транспортной науки в научно-образовательной среде.

В заключение отметим, что все необходимые документы по внесению соответствующих изменений и дополнений в приказ Минобрнауки России от 23 октября 2017 г. № 1027 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени» Российским университетом транспорта подготовлены и представлены учредителю — Министерству транспорта Российской Федерации.

Кривцов Олег Федорович

— кандидат экономических наук, доцент, доцент, доцент кафедры
«Административное право, экологическое право, информационное
право» Юридического института РУТ (МИИТ)

**ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИКА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ
ПЕРЕПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ
В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТРАНСПОРТНЫХ КОМПАНИЙ**

Современная система образования — сложный и многогранный процесс, которому присущ такой принцип, как непрерывность. Профессиональная переподготовка и повышение квалификации способствуют реализации данного принципа. Кроме того, на современном этапе развития образования в Российской Федерации необходимо учитывать следующие мировые тенденции:

— фундаментализация образования, т.е. получаемые знания должны быть фундаментом (базой) для любого вида деятельности, в том числе и в сфере транспорта;

— система образования должна служить средством адаптации человека к жизни, т.е. формировать психологическую готовность сменить вид профессиональной деятельности (профессиональная переподготовка), уметь «приспособиться» в обществе, на производстве;

— повышение требований к уровню культуры и профессиональной квалификации всех специалистов транспортных компаний.

Профессиональный потенциал персонала является важнейшим условием успешного функционирования любой организации. Уровень квалификации персонала определяет возможность расширения производства, повышения качества продукции и роста производительности труда. Следовательно, роль профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников транспортных компаний возрастает. Быстрое развитие технологий, автоматизация производства, вовлечение персонала в управление компанией предъявляют повышенные требования к уровню профессиональной подготовки.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отводит немаловажную роль профессиональному обучению: «Профессиональное обучение направле-

но на приобретение лицами различного возраста профессиональной компетенции, в том числе для работы с конкретным оборудованием, технологиями, аппаратно-программными и иными профессиональными средствами, получение указанными лицами квалификационных разрядов, классов, категорий по профессии рабочего или должности служащего без изменения уровня образования».

Роль экономической экспертизы на транспортных предприятиях обусловлена следующими факторами:

- возрастание роли конечных финансовых результатов, как источника стабильности и благополучия фирмы;

- увеличение объемов инвестиционной и инновационной деятельности;

- изменения правовых норм и критериев эффективности деятельности на предприятиях транспорта;

- широкое внедрение программных алгоритмов экспертной деятельности;

- разнообразие ситуаций судебной практики в области экономической экспертизы;

- возрастание роли специалистов в области экономических экспертиз.

В настоящее время Российский университет транспорта осуществляет обучение по множеству программ профессиональной переподготовки и повышению квалификации. Юридический институт вносит существенный вклад в данный процесс. Также следует отметить, что Юридический институт с 2019 г. начинает прием студентов по специальности 40.05.03 — Судебная экспертиза (специализация — экономическая экспертиза). Профессорско-преподавательский состав кафедры «Административное право, экологическое право, информационное право» провел большую работу по разработке учебных планов, рабочих программ и фондов оценочных средств. Но эта работа будет неполной, если не продолжить ее в сфере дополнительного образования и профессиональной переподготовки.

Кафедра «Административное право, экологическое право, информационное право» обладает достаточными возможностями для организации процесса профессионального обучения в области экономической экспертизы. В качестве сильных сторон кафедры в этой области необходимо выделить:

— наличие квалифицированного кадрового потенциала в области правового; финансово-экономического и инвестиционного обеспечения экономической экспертизы;

— наличие опыта работы профессорско-преподавательского состава в сфере экономической экспертизы;

— наличие опыта работы большинства преподавателей в системе дополнительного образования Юридического института МИИТ;

— наличие разработанных учебных планов и программ дополнительного образования по специальности судебная экспертиза.

Значение экономической экспертизы для транспортных компаний диктуется следующими факторами:

— оценки экспертов — квалифицированных специалистов являются «опорными точками» для решения сложных и спорных вопросов;

— квалифицированное решение задач планирования, принятия решений, оценки рисков, прогнозирования развития событий;

— принятие компетентных решений при анализе и прогнозировании ситуаций с большим числом значимых факторов в том случае, когда имеется группа экспертов, компетентных в области экономической экспертизы;

— практическое значение экспертиз при сравнении и выборе инвестиционных и инновационных проектов, при управлении проектами, экологических экспертиз.

Перспективы развития методик профессиональной переподготовки и повышения квалификации в области экономической экспертизы дают следующие возможности:

— выход профессорско-преподавательского состава на новый качественный уровень своего квалификационного развития;

— превращение Российского университета транспорта и его Юридического института в базовую организацию в сфере профессиональной переподготовки и повышения квалификации в сфере транспорта;

— приобретение опыта проведения занятий со специалистами транспортных компаний.

Куракин Алексей Валентинович

— доктор юридических наук, профессор кафедры «Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института РУТ (МИИТ)

Зиганшин Марат Мухаметханович

— кандидат юридических наук, начальник филиала Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России (г. Набережные Челны)

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Обеспечение транспортной безопасности процесс достаточно сложный. Он подразумевает осуществление комплекса мер различного функционального характера. Все мероприятия по обеспечению транспортной безопасности основываются на предписаниях действующего законодательства, а также на международно-правовых стандартах, установленных в данной сфере. В этой связи есть все основания раскрыть правовые основы обеспечения транспортной безопасности и показать, как они реализуются в деятельности полиции. Но при этом нужно отметить, что полиция обеспечивает транспортную безопасность только применительно к предмету своей функциональной компетенции. Поэтому далеко не все предписания действующего законодательства, касающиеся рассматриваемого вопроса, применяются в работе полиции. Полиция является исполнительно-распорядительным органом государственной власти, обеспечивающим транспортную безопасность как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими органами государственной власти и управления. Такой подход в полной мере оправдан, поскольку транспортный комплекс нашей страны представляет собой определенную систему, состоящую из целого ряда иных систем, между собой взаимосвязанных и непосредственно взаимодействующих.

Как верно отметил М. Г. Савинов, «...транспортный комплекс России представлен всеми видами транспорта: железнодорожным, автомобильным, морским, водным, воздушным и трубопроводным. Все виды транспорта взаимодействуют и дополняют друг друга, об-

разу единую транспортную систему. В то же время каждый из выделенных видов транспорта выполняет свои определенные функции, исходя из технических, экономических, географических и исторических особенностей развития провозной системы грузов и пассажиров»¹.

Содержательные особенности транспортного комплекса нашей страны требуют весьма насыщенной правовой основы, касающейся его эксплуатация, а также разнообразных правовых, технических и организационных средств обеспечения его безопасного функционирования. Следовательно, к раскрытию проблемы правового регулирования транспортной безопасности необходимо подходить максимально широко. Так как обозначенный вопрос в определенном аспекте выходит за рамки национальных границ, то отношения, связанные с обеспечением транспортной безопасности, регламентируются нормами международного права. Такой подход представляется очень важным, поскольку он позволяет унифицировать правовые средства обеспечения транспортной безопасности, а значит и развивать международное сотрудничество по самому широкому спектру вопросов.

Не случайно, что с середины двадцатого столетия в системе международного права начинает зарождаться подсистема международного права — «международное воздушное право»; «международное морское право». Как писал в свое время А.Г. Ляхов, «... международное воздушное право регулирует отношения по использованию воздушного пространства. Основную часть этих отношений составляют отношения, связанные с осуществлением международных воздушных сообщений»². Аналогичное суждение можно высказать также по поводу использования морского транспорта и формирования такого феномена, как «международное морское право». Правовое регулирование вопросов безопасности на морском транспорте вызвано целым рядом стратегических аспектов, обусловленных как экономическими проблемами, так и геополитическими интересами Российской Федерации. Как справедливо отмечает А. М. Скрынник, «...наша страна

¹ Савинов М. Г. Автомобильный транспорт и его роль в развитии экономики // Вестник Орловского института МВД России им. В. В. Лукьянова «Наука и практика». 2010. № 2. С. 109.

² Ляхов А. Г. Правовое понятие «международной гражданской авиации» // Советский ежегодник международного права. М., 1986. С. 309.

относится к числу ведущих морских держав, играющих ключевую роль в изучении и освоении мирового океана. В нашей стране активно используются морские и внутренние водные пути для целей морского судоходства и судоходства на внутренних водных путях. Кроме того, Российская Федерация имеет выход к трем океанам, граничит с берегами четырнадцати морей и имеет самую большую в мире протяженность сети внутренних водных путей»¹.

Обобщая в свое время проблемы, связанные с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности, В. И. Фризко писал о том, что «... воздушный и водный транспорт широко используется для перевозки пассажиров, почты и различных грузов. Количество пассажиров, пользующихся услугами воздушного, морского и речного транспорта Российской Федерации, исчисляется сотнями миллионов человек, а грузооборот достигает нескольких миллиардов тонно-километров в течение года. Воздушные и морские суда делают рейсы практически во все страны мира»².

Таким образом, обеспечение безопасности на морском транспорте, а также на внутреннем водном транспорте можно назвать одной из первоочередных задач государства. Достаточно вспомнить кораблекрушение теплохода «Булгария», которое произошло 10 июля 2011 г. и в результате которого погибло 122 человека из 201 находившихся на борту судна. Нужно отметить, что среди погибших был и капитан теплохода. Как следует из официальных материалов Ространснадзора, данная катастрофа произошла вследствие невыполнения судовладельцем и капитаном судна требований нормативных документов, которые определяют режим безопасности судоходства. В частности, судовладельцем и капитаном судна сознательно был нарушен ряд ограничений, связанных с эксплуатацией данного корабля. Обозначенная катастрофа стала возможна также и из-за непрофессионализма и личной недисциплинированности членов экипажа судна³.

¹ Скрынник А. М. Государственное управление в сфере обеспечения морской безопасности в России // Северо-Кавказский юридический вестник. 2009. № 3. С. 77.

² Фризко В. И. Организация деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на воздушном и водном транспорте. М., 1992. С. 3.

³ <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения 02.01.17).

Как следует из постановления Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. «О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010 — 2020 годы)», ключевая задача управления в сфере морского транспорта — это обеспечение надежности и безопасности его функционирования. В свою очередь Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации» определяет комплекс правовых и организационных мер по обеспечению безопасности в морском порту и на подходах к нему (ст. 15).

Вопросы обеспечения безопасности на водном транспорте находятся в центре внимания Правительства нашей страны. Такой вывод следует из содержания постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 г. «О требованиях по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиях к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта».

Возвращаясь к глобальным вопросам правового регулирования транспортной безопасности, отметим, что международное транспортное право, как в целом, так и в определенных своих аспектах, оказывает влияние на развитие транспортного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых основ, касающихся обеспечения транспортной безопасности. В качестве примеров действия международно-правовых документов, касающихся вопросов регулирования функционирования транспорта и обеспечения транспортной безопасности, можно привести Конвенцию о международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго 7 декабря 1944 г.), Конвенцию о дорожном движении (заключена в г. Вене 8 ноября 1968 г.), Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (заключена в г. Риме 10 марта 1988) и др.

В рамках Содружества Независимых Государств принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы функционирования транспорта и обеспечения транспортной безопасности. Вот некоторые из них: Модельный закон от 31 октября 2007 г. «О транспортной деятельности» (принят в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 г. Постановлением 29-8 на 29-ом пленарном заседании Межпар-

ламентской Ассамблеи государств-участников СНГ); Модельный закон от 31 октября 2007 г. «О безопасности на воздушном транспорте» (принят в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 г. Постановлением 29-10 на 29-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ); Модельный закон от 31 октября 2007 г. «О безопасности на транспорте» (принят в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 г. Постановлением 29-9 на 29-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ); Модельный закон от 23 ноября 2012 г. «О железнодорожном транспорте» (принят в г. Санкт-Петербурге 23 ноября 2012 г. Постановлением 38-15 на 38-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ); Модельный закон от 29 ноября 2013 г. «Об обеспечении экологической безопасности автомобильного транспорта» (принят в г. Санкт-Петербурге 29 ноября 2013 г. Постановлением 39-5 на 39-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ).

Эти и подобные другие документы, как уже отмечалось ранее, оказали определенное влияние на развитие законодательства, касающегося регулирования обеспечения транспортной безопасности. Кроме того, они способствовали формированию единого подхода к определению форм и методов обеспечения рассматриваемого вида безопасности, а также развитию международного транспортного сотрудничества.

Несмотря на наличие международно-правовых стандартов, установленных в какой-либо из сфер жизнедеятельности, определяющими все же являются глобальные, межгосударственные предписания. Данные нормативные положения далеко не всегда соответствуют экономическим, географическим, культурным особенностям того или иного государства. В этой связи базой для правового обеспечения транспортной безопасности, а также безопасного функционирования транспортной инфраструктуры является законодательство того или иного государства.

Отправной точкой любого направления правового регулирования являются положения Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации содержит не так много предписаний, прямо касающихся вопросов функционирования транспорта и транспортной инфраструктуры. Так, в ней отмечается, что в Российской

Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств (ст. 8). Нужно отметить, что ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (п. 2 ст. 74). Согласно п. «и» ст. 71 в ведении Российской Федерации находится федеральный транспорт, пути сообщения. Эти и ряд иных положений Конституции нашей страны положены в основу правового регулирования обеспечения транспортной безопасности.

Как следует из Федерального закона от 9 февраля 2007 г. «О транспортной безопасности», одной из задач обеспечения транспортной безопасности является нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности (ст. 2). Обозначенный нормативный правовой акт является одним из ключевых в регулировании общественных отношений, складывающихся в сфере обеспечения транспортной безопасности, однако он является далеко не единственным законом, определяющим режим ее обеспечения. Исходя из общетеоретического посыла, закон — это нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой и призванный регламентировать наиболее важные общественные отношения, складывающиеся в той или иной сфере государственного управления, в данном контексте в сфере транспортной безопасности.

Нужно отметить, что Федеральный закон «О транспортной безопасности» определяет цели, задачи, принципы обеспечения транспортной безопасности, права и обязанности субъектов обеспечения транспортной безопасности, а также административно-правовые средства обеспечения данного вида безопасности. В целом предписания этого документа касаются регулятивной составляющей в механизме обеспечения транспортной безопасности, имеющей самые различные стороны своего проявления. Обратим внимание, что на соответствующие аспекты оказывает непосредственное влияние особенности работы того или иного вида транспорта.

Помимо вышеназванного закона, отношения, связанные с обеспечением транспортной безопасности, определяются и Федеральным законом от 10 января 2003 г. «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

Так, в этом законе закреплено положение о том, что обеспечение безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта — это система экономических, организационно-правовых, технических и иных мер, предпринимаемых органами государственной власти, организациями железнодорожного транспорта, а также юридическими и физическими лицами и направленная на предотвращение транспортных происшествий и снижение риска причинения вреда жизни или здоровью граждан и вреда окружающей среде (ст. 2). Стоит подчеркнуть, что в пределах своего воздействия, вопросы транспортной безопасности также регулируются Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г., Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. и рядом иных законодательных актов. Такой подход законодателя, в общем-то, оправдан. Как отмечается в научной литературе, в целом ряде зарубежных стран тоже принимаются законодательные акты, касающиеся различных видов транспорта и транспортной инфраструктуры.

Как отмечает А. М. Скрынник, «... в США приняты законодательные акты в области национальной и морской безопасности, в области безопасности дорожного движения, а также в сфере использования авиации и функционирования железнодорожного транспорта»¹.

В представленных законодательных актах определены ключевые составляющие, связанные с соблюдением того или иного вида транспортной безопасности, которую в пределах своей компетенции обеспечивают различные органы государственного управления. Кроме того, в приведенных законах закреплён перечень оснований для осуществления контрольно-надзорных мероприятий, порядок осуществления разрешительной деятельности в интересах обеспечения транспортной безопасности и безопасности транспортной инфраструктуры.

Помимо специальных законодательных актов, посвящённых регулированию общественных отношений при эксплуатации различных видов транспорта и транспортной инфраструктуры, рассматриваемые вопросы регламентируются и рядом других законов, прямо не относящихся к обсуждаемой проблеме. Так, в КоАП РФ предусмотрена

¹ Скрынник А. М. Административный контроль и надзор за обеспечением транспортной (морской) безопасности в морских портах // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 58.

ответственность за нарушение установленных в области обеспечения транспортной безопасности порядков и правил (ст. 11.15.2); более того, в законе определена ответственность за нарушение требований пожарной безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте (ст. 11.16) и др.

В свою очередь, УК РФ также закрепляет ответственность за нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта и метрополитена (ст. 263). Уголовная ответственность предусмотрена и за нарушения требований в области транспортной безопасности (ст. 263.1) и др.

Таким образом, мы можем видеть систему регулятивных и охранительных предписаний, содержащихся в различных законах и формирующих механизм обеспечения транспортной безопасности при эксплуатации всевозможных видов транспорта. Кроме того, сочетание регулятивных и охранительных предписаний позволяет максимально гибко и дифференцированно воздействовать на общественные отношения в сфере обеспечения транспортной безопасности.

Как уже отмечалось, законом регламентируются наиболее важные общественные отношения, связанные с обеспечением транспортной безопасности, однако закон не единственный регулятор таких общественных отношений. Определенный вклад в дело формирования правового механизма обеспечения транспортной безопасности вносят указы Президента Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации возглавляет Совет Безопасности, деятельность которого может самым непосредственным образом касаться вопросов транспортной безопасности. Исходя из этого, как было отмечено выше, акты главы государства могут быть посвящены как проблемам регулирования функционирования транспортного комплекса в целом, так и проблемам транспортной безопасности в частности. В качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации от 16 марта 2010 г. «О мерах по организации движения высокоскоростного железнодорожного транспорта в Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» и др.

В этих документах акцентируется внимание на правовых, организационных, технических, информационных и экономических средствах обеспечения транспортной безопасности. Глава государства определяет приоритетные направления развития транспортной безопасности, определяет кадровую политику в сфере функционирования транспортного комплекса нашей страны. Все это в своей совокупности должно способствовать и укреплению транспортной безопасности, и развитию различных видов транспорта.

Весьма существенны полномочия в механизме правового регулирования общественных отношений, складывающихся в рассматриваемой сфере, у Правительства Российской Федерации. Согласно Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», Правительство участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства (ст. 19). Правительство нашей страны осуществляет управление транспортным комплексом страны как непосредственно, так и через Министерство транспорта Российской Федерации и подведомственные ему структуры.

В этой связи нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации занимают важное место в механизме правового регулирования транспортной безопасности, и без их действия ее обеспечение было бы невозможно. Правительство издает постановления и распоряжения, касающиеся функционирования всех видов транспорта, а также затрагивающих различные виды транспортной безопасности. Необходимо отметить, что актами Правительства Российской Федерации в своей непосредственной работе руководствуются практически все органы исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня.

Таковыми нормативными правовыми актами Правительства страны, предмет регулирования которых — отношения, связанные с обеспечением транспортной безопасности, являются: постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. «О Правилах дорожного движения»; постановление Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 г. «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)»; постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2015 г. «О порядке аттестации сил

обеспечения транспортной безопасности»; постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2010 г. «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов морского транспорта»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. «Об утверждении Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте» и др.

Необходимо заметить, что нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации формируют механизм реализации целого ряда федеральных законов, определяющих как общий, так и особый режим транспортной безопасности. Из этого можно сделать вывод о том, что Правительство Российской Федерации, исходя из своей компетенции, как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими органами исполнительной власти вносит важный вклад в дело обеспечения транспортной безопасности и безопасности транспортной инфраструктуры. Несмотря на существенную роль Правительства Российской Федерации в вопросах регулирования транспортной безопасности, нельзя не отметить и работу иных органов исполнительной власти, которые в пределах своей компетенции тоже участвуют в формировании правовой основы обеспечения транспортной безопасности.

В частности, Минтранс России определяет направления государственной политики в сфере обеспечения транспортной безопасности, регламентирует контрольно-надзорную, разрешительную деятельность, касающуюся ее обеспечения, а также определяет порядок предоставления государственных услуг в соответствующей сфере.

Нормативные правовые акты Минтранса России детально определяют механизм обеспечения транспортной безопасности как в целом, так и на отдельных видах транспорта. В качестве примера можно привести такие документы обозначенного органа исполнительной власти, которые непосредственно определяют правовые основы обеспечения транспортной безопасности: приказ Минтранса России от 21 апреля 2003 г. № ВР-1/п «Об утверждении Правил безопасности морской перевозки грузов»; приказ Минтранса России от 28 ноября 2005 № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам»; приказ Минтранса России от 14 ноября 2015 г. № 307 «Об утверждении формы свидетельства об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности»;

приказ Минтранса России от 23 июля 2015 г. № 227 «Об утверждении Правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности» и др.

Необходимо сказать, что федеральные органы исполнительной власти, такие как Роспотребнадзор, Ростехнадзор, Росморречфлот и др., также в пределах своей компетенции осуществляют правовое регулирование общественных отношений, связанных с обеспечением транспортной безопасности. Так создается иерархическая система нормативного правового регулирования обеспечения транспортной безопасности и безопасного функционирования транспортной инфраструктуры нашей страны. Каждый из нормативных правовых актов, включенных в обозначенную систему, играет свою функциональную роль в механизме обеспечения транспортной безопасности.

Литература

1. Савинов, М. Г. Автомобильный транспорт и его роль в развитии экономики / М. Г. Савинов // Вестник Орловского института МВД России им. В.В. Лукьянова «Наука и практика». — 2010. — № 2.

2. Ляхов, А. Г. Правовое понятие «международной гражданской авиации» / А. Г. Ляхов // Советский ежегодник международного права. — М., 1986.

3. Скрынник, А. М. Государственное управление в сфере обеспечения морской безопасности в России / А. М. Скрынник // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2009. — № 3.

4. Скрынник, А. М. Административный контроль и надзор за обеспечением транспортной (морской) безопасности в морских портах / А. М. Скрынник // Административное право и процесс. — 2012. — № 2.

5. Фризко, В. И. Организация деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на воздушном и водном транспорте / В. И. Фризко. — М., 1992.

Лычев Дмитрий Игоревич
— аспирант Юридического института РУТ (МИИТ)

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА ПРИ ГРУЗОВЫХ ПЕРЕВОЗКАХ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

В современном «мире железнодорожного транспорта» перевозка грузов является наиболее опасной для атмосферного воздуха, поскольку здесь существуют большие проблемы, например, более 17 % развернутой длины железнодорожных линий в Российской Федерации загрязнены пылящими грузами, а ОАО «РЖД» перевозит 890 наименований опасных грузов по территории России¹. Исходя из этого, железнодорожные пути являются постоянным источником опасности для человека в экологическом аспекте.

Современное отечественное право является мощным источником охраны атмосферного воздуха. Важнейшим нормативным правовым актом, обеспечивающим регулирование перевозок опасных грузов, является Приложение № 2 о правилах перевозок опасных грузов, входящее в Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС).

Областью применения данного нормативного правового акта являются, прежде всего, объекты железнодорожной сферы, а именно:

- 1) вагоны;
- 2) контейнеры;
- 3) цистерна;
- 4) иная тара;

Интересно отметить, что в данном нормативном правовом акте урегулирована и перевозка опасных грузов в транспортной цепи железная дорога — морской транспорт — воздушный транспорт на территории СНГ. Это еще больше подтверждает необходимость единого Транспортного кодекса ЕАЭС, по примеру уже существующего Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (приложение

¹ Богомолов О. А. Экономика и экология железнодорожного транспорта в современных реалиях // Наукоедение. 2011. URL: <https://naukovedenie.ru/sbornik6/19.pdf> (дата обращения: 9 сентября 2018).

№ 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза).

Эксплуатация подвижного состава всегда связана с хозяйственной деятельностью. Проблемы видны невооруженным глазом, начиная от свалок бытового и промышленного мусора вблизи железнодорожного пути, до вагонов открытого типа с «пылящими грузами». ОАО «РЖД» прежде всего необходимо направить «правовое русло» именно в эту сторону. В последнее время данная компания начала проводить экологические акции, например, в июне 2014 г. на станциях Свердловской железной дороги свыше 500 работников провели уборку несанкционированных свалок в районе полосы отвода железной дороги¹. Но проблема сохраняется, и виной тому низкая экологическая культура населения. Проблемой в данной ситуации стала близость гаражного массива и жилых микрорайонов, владельцы и жители которых вместо утилизации мусора складывали его на полосе отвода железной дороги.

Следующая проблема — перевозка грузов, загрязняющих атмосферный воздух. Рассмотрим сначала хранение грузов на сортировочных станциях. Его регулируют Правила хранения грузов в местах общего пользования при перевозке железнодорожным транспортом (приказ МПС России от 18 июня 2003 г. № 47 «Об утверждении Правил хранения грузов в местах общего пользования при перевозке железнодорожным транспортом»).

Правила хранения грузов в местах общего пользования при перевозке железнодорожным транспортом устанавливают порядок хранения в открытых и закрытых складах, в вагонах, контейнерах грузов, подлежащих выгрузке и выдаче в местах общего пользования железнодорожных станций. Исключением являются опасные грузы. Их регулирование попадает под правовое поле Правил перевозок опасных грузов по железным дорогам (утв. на пятнадцатом заседании Совета по железнодорожному транспорту государств — участников СНГ 5 апреля 1996 г.).

Для железнодорожных перевозок применяются несколько закрытых типов подвижного состава: крытые вагоны, цистерны, изотерми-

¹ Духно Н. А., Ивакин В. И. Экологическая безопасность на объектах железнодорожного транспорта // *Аграрное и земельное право*. 2016. № 2 (134). С. 96.

ческие вагоны, хопперы — цементовозы и зерновозы, минераловозы, контейнеры. Существуют и открытые типы подвижного состава (платформы и полувагоны). При транспортировке груза в закрытом подвижном составе данный груз не оказывает негативного влияния на окружающую среду. В последние годы ОАО «РЖД» стало запрещать использование открытого подвижного состава для перевозок в упакованном виде «пылящих грузов» (комовая сера, минеральные удобрения, концентраты цветных металлов). Данное требование направлено на устранение возможности загрязнения атмосферного воздуха. Что же касается транспортировки сыпучих грузов, то она осуществляется в мягких контейнерах разового использования, для укрытия которых применяются брезент и полимерные материалы.

Помимо этого, существуют и другие нормативные— правовые акты:

1) Правила приема грузов, порожних грузовых вагонов к перевозке железнодорожным транспортом (утв. приказом Минтранса России от 7 декабря 2016 г. № 374);

2) Правила перевозок грузов железнодорожным транспортом насыпью и навалом (утв. приказом Минтранса России от 26 сентября 2016 г. № 281);

3) Правила очистки и промывки вагонов и контейнеров после выгрузки грузов (утв. приказом Минтранса России от 10 апреля 2013 г. № 119).

При анализе вышесказанного можно заметить довольно качественное нормативное правовое регулирование в рассматриваемой сфере. Но существуют и проблемы. Необходимо более четко урегулировать перевозку сыпучих грузов. По возможности принять отдельные правила для данного типа грузов.

Литература

1. Богомолов, О. А. Экономика и экология железнодорожного транспорта в современных реалиях / О. А. Богомолов // Интернет-журнал Наукоедение. — 2011. URL: <https://naukovedenie.ru/sbornik6/19.pdf> (дата обращения: 15.09.2017).

2. Духно, Н. А. Экологическая безопасность на объектах железнодорожного транспорта / Н. А. Духно, В. И. Ивакин // Аграрное и земельное право. — 2016. — № 2 (134). — С. 92 — 101.

Мисак Альбина Юрьевна

*— начальник отдела обеспечения работы с дочерними
и зависимыми обществами ОАО «РЖД» и внешними заказчиками
Центра организации закупочной деятельности —
структурного подразделения ОАО «РЖД»*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАКУПОК В СФЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Транспорт является одной из крупнейших базовых отраслей хозяйства, важнейшей составной частью производственной и социальной инфраструктуры не только для Российской Федерации, но и для всех развитых стран. Соответственно, складывающиеся в процессе транспортной деятельности разнообразные общественные отношения имеют огромное значение не только в масштабах государства, но и для отдельных потребителей транспортных товаров, услуг и работ. Поэтому такие отношения нуждаются в эффективном государственном регулировании, которое обеспечивается за счет создания обширной системы норм права, учитывающих и регламентирующих всю специфику функционирования транспорта.

Особый интерес при изучении транспортных взаимоотношений представляют собой вопросы осуществления закупочной деятельности в сфере железнодорожного транспорта, поскольку трудно представить развитие транспортного комплекса страны без затрат транспортных компаний на приобретение соответствующих материалов, продукции, оборудования, необходимых для любой компании проектно-изыскательских, строительных работ, оказание услуг по обслуживанию каких-то систем, механизмов и прочее.

В настоящее время вся закупочная деятельность в сфере железнодорожного транспорта, включая ОАО «РЖД», его дочерние общества ОАО «РЖД», а также дочерние общества дочерних обществ ОАО «РЖД» («внучек» ОАО «РЖД»), регулируется Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках), который охватил весь закупочный цикл компаний с государственным участием, начиная от планирования и подготовки к проведению закупки и до исполнения обязательств по договору и контролю в сфере закупок.

Целью регулирования Закона о закупках являются, в том числе создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

С момента принятия Закона о закупках в него неоднократно (24 раза) вносились изменения. Причем изменения, внесенные в Закон 31 декабря 2017 г., существенно изменили регламентацию закупочной деятельности не только всех заказчиков, операторов электронных площадок, но и прежде всего участников закупок.

Согласно данным сайта единой информационной системы в сфере закупок в 2017 г. более 80 тысяч компаний являются субъектами применения указанного закона, их общий объем размещенных в 2017 году в единой информационной системе закупок превышает 27 трлн. руб., из них закупки холдинга «РЖД» составляют порядка 2 трлн. руб.¹

Осуществление всей закупочной деятельности можно условно разделить на следующие этапы: планирование закупок, организация и проведение закупок, контроль в сфере закупок и обжалование действий (бездействий) заказчиков.

Планирование процедур закупок, и прежде всего самого бюджета закупок и их строгий контроль является несомненным преимуществом ОАО «РЖД», поскольку помогает избежать нецелевого использования денежных средств, а также противодействует коррупции.

Следует отметить, что совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок является основной из задач, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы».

Закон о закупках является «рамочным» нормативным правовым актом, который определяет общие принципы осуществления закупок, подробно не регламентирует многие вопросы закупочной деятельно-

¹ <http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения 08.10.2018).

сти, отдает на откуп заказчикам составление собственного свода правил осуществления закупок — положения о закупках. В. Лагутин сформулировал основной смысл закона так: «закупай как хочешь, только публикуй»¹.

Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления конкурентных и неконкурентных закупок, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Многие специалисты отмечают несовершенство действующего Закона о закупках², который не позволяет в полной мере функционировать системе закупок в сфере железнодорожного транспорта и может стать сдерживающим механизмом в обеспечении устойчивого развития транспортного комплекса страны.

Например, в указанном законе, который именуется «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», законодатель не раскрывает собственно понятие «закупки».

Как уже было мною отмечено, сам законодатель определил, что одной из основных целей регулирования Закона о закупках является создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности. Таким образом, сама цель Закона о закупках указывает не только на определение поставщика установленным порядком, но и на конечную цель для заказчика — удовлетворение собственной потребности, которая реализуема путем надлежащего исполнения контрагентом своих обязательств перед заказчиком.

По моему мнению, можно дать следующее определение закупки: «закупка — совокупность действий, осуществляемых заказчиком в установленном Законом о закупке и принятым в соответствии с ним

¹ Лагутин В. Закупки Госкомпаний хотят засекретить. Как это сочетается с планами реформы ФЗ-223? // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». 2016. № 8. С. 32 — 35.

² Беляева О. А. Корпоративные закупки: проблемы правового регулирования: научно-практическое пособие. М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2018; Кикавец В. В. Эффект колеи в корпоративных закупках // СПС «Консультант Плюс».

Положением о закупке порядке и направленных на обеспечение собственных нужд заказчика в определенном товаре, работах, услугах».

Представляется целесообразным вышеуказанную дефиницию закрепить в Законе о закупках.

Много вопросов у специалистов в сфере закупочной деятельности вызывает диапазон отношений, являющийся предметом регулирования Закона о закупках.

Исходя из словосочетания «товары, работы, услуги», содержащегося в названии Закона о закупках, а также встречающегося в его тексте, напрашивается мысль, что законодатель урегулировал указанным Законом исключительно закупку «товаров, работ, услуг».

При этом согласно внесенным 31 декабря 2017 г. изменениям предусмотрены особенности осуществления закупок отдельных видов товаров, работ, оказания услуг, аренды (включая фрахтование, финансовую аренду). В связи с этим можно сделать вывод, что законодатель официально расширил перечень отношений, регулируемые Законом о закупках.

По вопросу организации и проведения закупок следует отметить, что отныне все закупки разделены на конкурентные и неконкурентные.

Конкурентной признается закупка, которая соответствует ряду условий:

1) информация о конкурентной закупке сообщается заказчиком одним из следующих способов:

а) путем размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении конкурентной закупки, доступного неограниченному кругу лиц, с приложением документации о конкурентной закупке;

б) посредством направления приглашений принять участие в закрытой конкурентной закупке в установленных Законом случаях, с приложением документации о конкурентной закупке не менее чем двум лицам, которые способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом такой закупки;

2) обеспечивается конкуренция между участниками конкурентной закупки за право заключить договор с заказчиком на условиях, предлагаемых в заявках на участие в такой закупке, окончательных предложениях участников такой закупки;

3) описание предмета конкурентной закупки осуществляется с соблюдением определенных требований.

Конкурентные закупки осуществляются следующими способами:

1) путем проведения торгов (конкурс (открытый конкурс, конкурс в электронной форме, закрытый конкурс), аукцион (открытый аукцион, аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок (запрос котировок в электронной форме, закрытый запрос котировок), запрос предложений (запрос предложений в электронной форме, закрытый запрос предложений);

2) иными способами, установленными положением о закупке и соответствующими требованиями конкурентной закупки.

Интересное определение, что называется «от обратного», дано «неконкурентной закупке», которой признается закупка, условия осуществления которой не соответствуют условиям, предусмотренным для конкурентной закупки. Причем способы неконкурентной закупки, в том числе закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), устанавливаются положением о закупке. Таким образом, у заказчиков появилась обязанность в положении о закупке установить порядок подготовки и осуществления закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и исчерпывающий перечень случаев проведения такой закупки.

Соответственно, заказчику необходимо самостоятельно определить в положении о закупке основания (включая критерии и случаи) для проведения закупки у единственного поставщика. В противном случае, существует риск признания закупок, совершенных с нарушением требований законодательства, ничтожными¹.

Отдельную категорию конкурентных закупок составляют закупки, осуществляемые среди субъектов малого и среднего предпринимательства. Отныне такие закупки осуществляются только в электронной форме на специализированных электронных площадках. До настоящего времени не функционирует в полной мере механизм проведения таких закупок, который требует не только от заказчиков, но и от участников закупок больших усилий и перенастройки не только проведения, но и участия в закупках.

¹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 31 июля 2018 г. № 09АП-25202/2018 по делу № А40-127320/17.

Что касается контроля за соблюдением требований Закона о закупках, то по общему правилу такой контроль осуществляется согласно процедуре, определенной ст. 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В случае нарушения порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг для заказчика предусмотрена административная ответственность.

Еще большие риски влекут нарушения Закона о защите конкуренции, за которые компаниям может грозить оборотный штраф до 15 % от выручки или 50 % стоимости предмета закупки. В сфере корпоративных закупок к таким нарушениям в первую очередь относятся заключение ограничивающего конкуренцию соглашения с участником(-ами) закупки, обмен коммерческой информацией, создание преимущественных условий участия одному лицу и нарушение порядка определения победителя закупки, запрещенные ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, можно сделать вывод, что правовое регулирование закупок в сфере железнодорожного транспорта требует более тщательного изучения, в том числе в части влияния указанных процессов на развитие транспортного комплекса страны.

Литература

1. Беляева, О. А. Корпоративные закупки: проблемы правового регулирования: научно-практическое пособие / О. А. Беляева. — М.: ИЗИСП, Юриспруденция, 2018;
2. Кикавец, В. В. Эффект колеи в корпоративных закупках / В. В. Кикавец // СПС «Консультант Плюс».
3. Лагутин, В. Закупки Госкомпаний хотят засекретить. Как это сочетается с планами реформы ФЗ-223? / В. Лагутин // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». — 2016. — № 8. — С. 32 — 35.

Мотасова Дарья Даниловна
— аспирант Юридического института РУТ (МИИТ)

ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЕСПИЛОТНЫХ ЛЕТАТЕЛЬНЫХ АППАРАТОВ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В настоящее время частноправовая сфера применения беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) пребывает в начальном состоянии.

ГК РФ напрямую не регулирует использование БПЛА. В целом можно сказать, что они в своем использовании подчиняются общему правовому режиму имущества. Согласно ст. 128 ГК РФ «Объекты гражданских прав», к объектам гражданских прав относятся вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущественные права; результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

Полагаем, что беспилотные летательные аппараты можно считать таким объектом гражданских прав, как «вещи» и в целом имущество.

Таким образом, с ними могут совершаться сделки, как и с иным имуществом. Следовательно, в рамках гражданско-правового оборота БПЛА могут совершаться такие разновидности сделок, как сделка купли-продажи (гл. 30 ГК РФ), сделка мены (гл. 31 ГК РФ), сделка дарения (гл. 32 ГК РФ) и др.

Специальный же правовой режим БПЛА, в том числе порядок регистрации, права пилота БПЛА и т. д. устанавливаются воздушным законодательством.

Вместе с тем, с гражданско-правовым регулированием тесно связаны проблемы гражданско-правовой ответственности за ущерб, причиненный БПЛА. Закономерный вопрос, к примеру, — кто несет ответственность за вред, причиненный неисправным БПЛА: владелец дрона или компания-производитель, либо же ситуацию можно рассматривать как несчастный случай?

Кроме того, как отмечают исследователи, «неясным остается вопрос об ответственности в случае причинения беспилотниками тяжкого вреда, обусловленного сбоем в заложенном в них программном обеспечении. Для решения этой проблемы рациональным представляется установление административной и уголовной ответственности для лиц, разрабатывающих ненадлежащее программное обеспечение для беспилотников либо нарушающих технологию его установки и обслуживания»¹.

Также гражданско-правовую составляющую имеет вопрос о пересечении БПЛА границ земельных участков. В частности, как отмечается в научной литературе, «в связи с развитием персонального транспорта, перемещающегося не по поверхности земли (по дороге), а по воздуху, принципиальным станет вопрос о возможности свободно пересекать воздушные пространства над частными земельными участками. В принципе, уже сегодня обсуждаются те вызовы, которые бросило юриспруденции взрывное развитие беспилотных летательных управляемых аппаратов — дронов. Для меня очевидно, например, что свободное пересечение воздушных границ земельного участка должно подчиняться каким-то другим правилам, чем пересечение наземных границ. ... Освоение этой сферы права недвижимости — дело будущего, и она лишь только ждет своих исследователей»².

Особые сложности возникают при рассмотрении вопроса о пролете БПЛА над частными огороженными земельными участками. Очевидно, что согласно требованиям ГК РФ, вход на такой участок без разрешения хозяина не допускается. Логично допустить в таком случае, что и пролет дронов над такими участками на низкой высоте, которая позволяет вести наблюдение и съемку происходящего на участке, не допускается. Тем более, что такая съемка без санкции владельца участка нарушает не только право частной собственности, но и право на тайну частной жизни человека.

¹ Фокин М. С., Рязанов Н. С. Актуальные проблемы уголовно-правовой регламентации противоправного использования беспилотных мобильных средств // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 1. С. 103 — 110.

² Бевзенко Р. С. Земельный участок с постройками на нем // Вестник гражданского права. 2017. № 1. С. 9 — 36; № 2. С. 84 — 114.

В целом следует сделать вывод о том, что правовое регулирование использования БПЛА и в России, и в мире сегодня находится только в начале пути, контуры будущих правовых режимов еще находятся в стадии определения, а многие проблемы (например, связанные с ответственностью за причиненный ущерб) еще требуют своего решения.

В правовой литературе в связи с этим было высказано предположение о целесообразности принятия отдельного правового акта, устанавливающего правовой статус беспилотных летательных аппаратов. В частности, А. А. Макухин пишет: «таким образом, законодательное регулирование правового статуса беспилотников в Российской Федерации находится в стадии становления. Создание соответствующей нормативно-правовой базы осуществляется путем внесения изменений в существующие нормативно-правовые акты, что усложняет воздушное законодательство и, соответственно, правоприменительную практику. По нашему мнению, законодательное регулирование правового статуса беспилотников должно осуществляться на основе единого нормативно-правового акта, которым могли бы стать Федеральные авиационные правила использования беспилотных воздушных судов. Такой подход к решению проблемы установления правового статуса беспилотников наиболее соответствует интенсивному развитию беспилотной авиации»¹.

На наш взгляд, такая идея имеет как положительные, так и отрицательные черты. С одной стороны, такой документ облегчит применение БПЛА в различных сферах, прежде всего частноправовой, и позволит гражданам с большей легкостью ориентироваться в правовых нормах в соответствующей сфере. Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что при всей необычности, оригинальности и новизне, БПЛА — это всего лишь одна из разновидностей имущества, а было бы нецелесообразно принимать отдельные нормативные правовые акты для каждого вида имущества. Вся история права представляет собой постоянную абстракционизацию норм права, вынесение за скобки наиболее общих норм с тем, чтобы создавать универсальные модели правового регулирования. Излишнее дробление правовых ме-

¹ Макухин А.А. Законодательное регулирование правового статуса беспилотных летательных аппаратов // Научный вестник Крыма. 2017. № 1. С. 5.

ханизмов и придание праву черт казуальности тоже не вполне целесообразно с точки зрения качества и эффективности законодательства.

Литература

1. Бевзенко, Р. С. Земельный участок с постройками на нем / Р. С. Бевзенко // Вестник гражданского права. — 2017. — № 1. — С. 9 — 36; — № 2. — С. 84 — 114.
2. Макухин, А. А. Законодательное регулирование правового статуса беспилотных летательных аппаратов / А. А. Макухин // Научный вестник Крыма. — 2017. — № 1.
3. Фокин, М. С. Актуальные проблемы уголовно-правовой регламентации противоправного использования беспилотных мобильных средств / М. С. Фокин, Н. С. Рязанов // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 1. — С. 103 — 110.

Назаренко Богдан Анатольевич

*— кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Административное право; информационное право;
экологическое право» Юридического института*

К ВОПРОСУ О НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ НОРМ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЧАСТИ ИСЧИСЛЕНИЯ И УПЛАТЫ НАЛОГА НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ РОССИЙСКИМИ АВИАКОМПАНИЯМИ

По состоянию на 2017 г., как отмечают специалисты, самолетный парк, которыми владеют российские авиакомпании, более чем на 90 % состоит из воздушных судов зарубежного производства¹. Их техническое обслуживание, регулярные платежи по договорам финансовой аренды (лизинга), переподготовка летного состава² и другие рас-

¹ Манвелидзе А. Б. Тенденции изменения экономических показателей российских авиакомпаний // Научный вестник ГосНИИ ГА. 2017. № 18. С. 95.

² Скрипниченко С. Ю., Страдомский О. Ю., Плешаков А. И. К задаче импортозамещения в парке гражданских самолетов на российском воздушном транспорте // Научный вестник ГосНИИ ГА. 2015. № 8. С. 53.

ходы, осуществляемые, как правило, в иностранной валюте, в условиях экономического кризиса, санкционного давления и роста курса американского доллара по отношению к рублю — все это играет не последнюю роль в повышении стоимости и снижении объемов грузовых и пассажирских авиаперевозок, что, в конечном итоге, неблагоприятно сказывается на финансовой устойчивости отечественных авиакомпаний. В этой связи, как представляется, государством должны быть предусмотрены правовые механизмы, направленные на поддержку и развитие их деятельности.

Российское налоговое законодательство в части исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость (далее — НДС) авиаперевозчиками и их контрагентами, содержит нормы, позволяющие им использовать льготы. Например, это касается полного освобождения по НДС при совершении определенных финансово-хозяйственных операций (подп. 22 п. 2 ст. 149 НК РФ, а также применения пониженных (нулевых) ставок по налогу при его исчислении (подп. 2.1, 2.10, 4.1, 4.2. п. 1, подп. 6 п. 2. ст. 164 НК РФ и др.).

Однако, несмотря на наличие этих положений в НК РФ, в процессе правореализации между налогоплательщиками и налоговыми органами нередко возникают конфликтные ситуации, вызванные различными подходами к толкованию налогово-правовых норм, что связано с их неопределенностью. Неопределенность в налоговом праве можно охарактеризовать как отсутствие ясности, полноты законодательных предписаний и «... разумного баланса абстрактного и конкретного, внутриотраслевой и межотраслевой согласованности в системе налогово-правового регулирования»¹. Это явление — следствие не только недоработки нормативного правового акта, упущений разработчика законопроекта, но и результат развития и усложнения общественных отношений².

В условиях неопределенности норм налогового законодательства возрастает значение правовых позиций судебных органов, в первую

¹ Демин А. В. Неопределенность в налоговом праве и правовые средства ее преодоления : монография. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. С. 23.

² См.: Демин А.В. О неопределенности в налоговом праве // Налоговые споры: опыт России и других стран: По материалам VII Междунар. науч.-практ. конф. 18 октября 2013 г., Москва: Сборник / Сост. М. В. Завязочникова; под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Статут, 2014. С. 36.

очередь, решений Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации. Однако анализ судебной практики по вопросам применения норм налогового права позволяет говорить о том, что на территории России она не всегда единообразна. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть конкретные судебные решения, а также проанализировать выводы судебных органов относительно квалификации юридически значимых действий налогоплательщиков-авиакомпаний.

Так, в 2016 г. Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда рассмотрела заявление ООО «Авиакомпания Когалымавиа», в рамках которого налогоплательщик просил признать недействительным решение налогового органа в части отказа в предоставлении ему вычетов по НДС. Как установлено налоговой проверкой, общество приобретало услуги по наземному обслуживанию воздушных судов (посадка и высадка пассажиров, их коммерческое обслуживание, обработка и доставка грузов и др.) у контрагентов, которые в стоимость услуг также включали НДС и выставляли счет-фактуру. Однако налоговый орган, ссылаясь на подп. 22 п. 2 ст. 149 НК РФ, согласно которому реализация услуг по обслуживанию самолетов (включая аэронавигационное обслуживание), оказываемых в воздушном пространстве и аэропортах Российской Федерации, не подлежит обложению НДС, отказал авиакомпании в использовании налогового вычета.

Судебная коллегия отметила, что в гл. 21 НК РФ и в ст. 50 Воздушного кодекса Российской Федерации отсутствуют понятие «услуги, оказываемые непосредственно в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации по обслуживанию воздушных судов» и перечень таких услуг (на момент вынесения судебного определения), но в целях применения подп. 22 п. 2 ст. 149 НК РФ указала, что любые услуги, оказанные авиаперевозчику и направленные на подготовку воздушного судна к вылету, освобождаются от обложения НДС. Следовательно, аргумент налогоплательщика о том, что конкретные услуги (посадка и высадка пассажиров, их коммерческое обслуживание, обработка и доставка грузов и др.) по подготовке воздушных судов к вылету, полученные им от контрагентов подлежат обложению НДС, а он имеет право на налоговый вычет в связи с их

покупкой, — оказался несущественным при вынесении судебного решения в пользу общества.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда, ссылаясь на п. 5 ст. 173 НК РФ и правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную им в постановлении от 03.06.2014 № 17-П, отметила, что лица, не являющиеся плательщиками НДС, а также освобожденные от исполнения обязанностей, связанных с его исчислением и уплатой, вправе вступить в общественные отношения, регламентация которых предусмотрена гл. 21 НК РФ, что является одним из проявлений диспозитивности в налоговом праве. Таким образом, продавец услуги (исполнитель) (контрагент авиакомпании) имеет возможность выставить счет-фактуру, с выделением в ней суммы НДС, а покупатель (заказчик) (общество) — принять указанные в счете-фактуре суммы НДС к вычету.

Федеральным законом от 30 октября 2017 г. № 305-ФЗ в подп. 22 п. 2 ст. 149 НК РФ внесены изменения, и в соответствии с новой редакцией указанной правовой нормы услуги, оказываемые в воздушном пространстве и аэропортах Российской Федерации по обслуживанию самолетов, освобождаются от налогообложения согласно перечню, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2018 г. № 588. Однако в нем отсутствует детализация основного комплекса услуг, обеспечивающих взлет, посадку и стоянку воздушных судов, что может вновь породить разночтения налогово-правовой нормы относительно возможности освобождения от обязанностей исчисления и уплаты НДС или, наоборот, неприменения налоговой льготы.

В то же время уточнение комплекса возможных мероприятий, оказываемых авиакомпаниям на территории аэропорта и в воздушном пространстве России, приводится в Перечне и правилах формирования тарифов и сборов за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации, утвержденных приказом Минтранса России от 17 июля 2012 г. № 241. Однако этот нормативный правовой акт не подлежит применению в целях налогообложения. В этой связи представляется необходимым, во избежание налоговых споров, расширить Перечень услуг, освобождаемых от налогообложения, с учетом содержания Перечня и правил формирования тарифов.

Проблемы отсутствия определенности (ясности и четкости) норм налогового законодательства возникают не только в связи с их применением в части освобождения по НДС, но и при выборе фискальнообязанным лицом ставки по данному налогу. Так, согласно подп. 4.1 п. 1 ст. 164 НК РФ исчисление НДС производится по ставке 0 %¹ при реализации услуг по воздушным авиаперевозкам (пассажиров и багажа) внутри страны при условии, что пункт отправления или пункт назначения расположен на территории Республики Крым или на территории Севастополя. Однако возникает вопрос: подлежит ли применению указанная норма в случае, если на пути следования воздушного судна предусмотрена остановка (трансфер)² (допустим, рейс выполняется по маршруту Владивосток — Севастополь с посадкой воздушного судна для его дополнительной заправки и загрузки пассажиров в московском аэропорту)?

При ответе на этот вопрос следует обратиться к п. 6.1 ст. 165 НК РФ и приказу ФНС России от 30 сентября 2015 г. № ММВ-7-15/427. В соответствии с п. 6.1 ст. 165 НК РФ в целях обоснования применения ставки в размере 0 % процентов, налогоплательщик представляет в налоговые органы реестр перевозочных документов, определяющих маршрут с указанием в нем номеров перевозочных документов, пунктов отправления и назначения, даты оказания услуг, стоимости услуг по перевозке пассажиров и багажа. В приложении № 14 к приказу ФНС России от 30 сентября 2015 г. № ММВ-7-15/427 не предусмотрена специальная строка для отражения «промежуточных» (трансферных) пунктов остановки воздушного судна. Вместе с тем ФНС России в письме от 1 февраля 2016 г. № ЕД-4-15/1347 отметила, что в соответствии с таблицей 5.4 «Сведения по перевозочному документу» Приложения № 29 к приказу ФНС России от 30 сентября 2015 г. № ММВ-7-15/427 признак обязательности элемента для наименования

¹ Следует отметить, что «... принцип социальной справедливости в налоговом-правовом регулировании реализуется путем дифференциации ставок налогов и сборов ...». (Шаптала Н. К. Равенство и социальная справедливость в системе принципов налогового права // Очерки налогового-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. Москва-Харьков: Право, 2013. С. 89).

² См. также: Федорова О. С., Катанаева Т. В., Зырянов А. В., Аникеева О. Е., Брызгалин А. В. Налог на прибыль: актуальные вопросы из практики налогового консультирования // Налоги и финансовое право. 2017. № 7. С. 8 — 151.

элемента «Маршрут» указан как обязательный и множественный, что позволяет по одному перевозочному документу отражать несколько пунктов отправления и назначения одного сложного маршрута.

Следовательно, если на пути следования воздушного судна предусмотрена остановка (трансфер), при условии, что пункт отправления или пункт назначения расположен на территории Республики Крым или на территории Севастополя, то подлежит применению ставка по НДС в размере 0 % (пп. 4.1 п. 1 ст. 164 НК РФ). Однако не исключено, что налоговая служба может изменить подход к толкованию указанной налогово-правовой нормы.

Литература

1. Демин, А. В. Неопределенность в налоговом праве и правовые средства ее преодоления : монография / А. В. Демин. — М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013.
2. Демин, А. В. О неопределенности в налоговом праве / А. В. Демин // Налоговые споры: опыт России и других стран: По материалам VII Междунар. науч.-практ. конф. 18 октября 2013 г., Москва: Сборник / Сост. М.В. Завязочникова; под ред. С.Г. Пепеляева. — М.: Статут, 2014.
3. Манвелидзе, А. Б. Тенденции изменения экономических показателей российских авиакомпаний / А. Б. Манвелидзе // Научный вестник ГосНИИ ГА. — 2017. — № 18.
4. Скрипниченко, С. Ю. К задаче импортозамещения в парке гражданских самолетов на российском воздушном транспорте / С. Ю. Скрипниченко, О. Ю. Страдомский, А. И. Плешаков // Научный вестник ГосНИИ ГА. — 2015. — № 8.
5. Федорова, О. С. Налог на прибыль: актуальные вопросы из практики налогового консультирования / О. С. Федорова, Т. В. Катанаева, А. В. Зырянов, О. Е. Аникеева, А. В. Брызгалин // Налоги и финансовое право. — 2017. — № 7.
6. Шаптала, Н. К. Равенство и социальная справедливость в системе принципов налогового права / Н. К. Шаптала // Очерки налогово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. — Москва-Харьков: Право, 2013.

Овечкин Александр Петрович

— доктор философских наук, профессор кафедры
«Административное право, экологическое право, информационное
право» Юридического института РУТ (МИИТ)

ПЕРЕВОЗКА КАК КАТЕГОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Специфическим экономическим и правовым институтом является перевозка. С экономической точки зрения в процессе перевозки реализуются находящиеся в непрерывном взаимодействии отношения производства, обмена, распределения и потребления, что имеет особенно важное значение с учетом огромных географических размеров Российской Федерации и все возрастающих внешнеэкономических связей. Безусловно, что все эти отношения, оказывающие существенное влияния на макро- и микро- экономические показатели, не могут не находиться вне поля правового регулирования. В этом смысле правовое регулирование перевозки является важнейшим инструментом, обеспечивающим функционирование транспортной системы, ее безопасность. Поэтому вполне закономерно, что некоторые ученые рассматривают перевозку как одну из центральных категорий транспортного права¹. Между тем, несмотря на большое количество правовых нормативных актов, регулирующих транспортные отношения, в них не содержится определения категории «перевозка», которое, на наш взгляд, является исходным и ключевым.

ГК РФ, в котором имеется гл. 40 «Перевозка», транспортные уставы и кодексы, иные транспортные правовые акты активно используют термин «перевозка», но не расшифровывают его сути, смысла и содержания. Только в Федеральном законе «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» дается следующее определение перевозки пассажира: это услуга, признаваемая перевозкой пассажира транспортными уставами, кодексами, иными федеральными законами (п. 1 ст. 3).

¹ Чинчикова Г. Б. Правовые категории транспортного права как отрасли права российской правовой системы // Российская юстиция. 2017. № 3. С. 14.

Но, во-первых, данное определение носит частный характер и относится только к пассажиру метрополитена. Во-вторых, оно дается через тавтологию: перевозка есть «перевозка пассажира», а сам смысл понятия «перевозка» в этом определении отсутствует.

В Федеральном законе «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» употребляется близкое к понятию «перевозка» понятие «перевозочный процесс», под которым подразумевается «совокупность организационно и технологически взаимосвязанных операций, выполняемых при подготовке, осуществлении и завершении перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом» (п. 1 ст. 2). В данном определении нашла свое отражение лишь организационно-технологическая сторона процесса перевозки, но не юридическая суть самой перевозки как комплекса регулируемых обязательственных отношений.

Нередко в научной литературе отождествляют понятия перевозки и транспортировки. Действительно, эти понятия весьма близки друг к другу. Но они далеко не тождественны. Многие авторы указывают, что основным различием в этих понятиях является то, что термин транспортировка является более широким по сравнению с перевозкой, ибо включает в себя и транспортировку по трубопроводам¹. С этой позицией можно согласиться.

Но только этим признаком различия между этими понятиями не ограничиваются. В соответствии с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» некоторые опасные промышленные объекты подлежат транспортировке, но на них не распространяются правила перевозки (п. 2 ст. 14). Следует также добавить, что, все-таки, использование слова «транспортировка» уместно при перевозках не одушевленных материальных вещей, ибо с точки зрения русского языка, вряд ли, употребим термин «транспортировка пассажира», ибо пассажира не транспортируют, а перевозят.

Нередко перевозка рассматривается как простое перемещение груза, грузобагажа, багажа, пассажира в пространстве и во времени. Так, в Комментариях к ГК РФ, части второй, подготовленному под

¹ Гречуха В. Н. Транспортное право: правовое регулирование деятельности воздушного транспорта: монография. М.: Юстиция, 2016.

ред. С. П. Гришаева, А. М. Эрделевского записано: «Под перевозкой понимается деятельность, опосредующая перемещение определенно-го объекта из одного пункта в другой»¹. Аналогичной точки зрения придерживается и ряд других авторов². При всей правильности дан-ного подхода следует отметить его некоторую упрощенность. Даже сами авторы этой точки зрения вынуждены признать, что с юридиче-ской точки зрения перевозка не ограничивается только перемещени-ем, она включает в себя целый комплекс иных действий (оформление заявки; подготовка, прием и выдачу грузов, согласование с владель-цем инфраструктуры и др.). Кроме того, перевозка может осуществ-ляться только транспортными средствами. Перевозка груза на вело-сипеде, например, не регулируется законодательством о перевозках.

Говоря о перевозке как исходной категории транспортного права можно выделить следующие ее признаки:

1. как вид деятельности перевозка ничего нового не создает и, поэтому является самостоятельным видом возмездной услуги;

2. перевозка, как перемещение в пространстве и во времени име-ет свои границы. Она ограничена пунктом отправления и пунктом прибытия;

3. перевозка строится на договорных началах;

4. перевозка имеет комплексный правовой характер и регулирует-ся как частно правовыми нормами гражданского законодательства, так и публично правовыми нормами, носящими императивный харак-тер;

5. для перевозки характерен специальный субъектный состав в лице перевозчика с одной стороны, и пассажира, грузоотправителя, с другой стороны;

6. в качестве объекта перевозки выступают груз, грузобагаж, ба-гаж;

7. субъективным правом в обязательственных перевозочных правоотношениях является право пассажира, грузоотправителя тре-бовать от перевозчика выполнить перевозку;

¹ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (по-статейный) / под ред. С. П. Гришаева, А. М. Эрделевского // Подготовлен для систе-мы Консультант Плюс, 2007.

² См., например: Гражданское право : учебник / под ред. О. Н. Садикова. Т. 2. М.: ИНФРА-М, 2007.

8. предмет перевозочного обязательства составляют определенные действия перевозчика по оказанию возмездных транспортных услуг.

Таким образом, перевозка — это возмездная услуга, оказываемая на основании договора перевозки транспортными средствами, регулируемая комплексом частных и публичных норм, и, обеспечивающая перемещение пассажиров, груза, грузобагажа и багажа от пункта отправления до пункта назначения.

Литература

1. Гражданское право : учебник / под ред. О. Н. Садикова. Т. 2. — М.: ИНФРА-М, 2007.
2. Гречуха, В. Н. Транспортное право: правовое регулирование деятельности воздушного транспорта : монография / В. Н. Гречуха. — М.: Юстиция, 2016.
3. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / под ред. С. П. Гришаева, А. М. Эрделевского // Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2007.
4. Чинчикова, Г. Б. Правовые категории транспортного права как отрасли права российской правовой системы / Г. Б. Чинчикова // Российская юстиция. — 2017. — № 3. — С. 14 — 17.

Павлов Андрей Валерьевич

— советник руководителя транспортно-логистической группы
«Трансойл»

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ТРАНСПОРТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ САНКЦИЙ И ОТВЕТНЫХ МЕР РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Применение экономических санкций иностранных государств и ответных мер Российской Федерации образуют специальный правовой режим предпринимательской деятельности. Данное обстоятельство обусловливает и особенности применения гражданско-правовых средств защиты прав и законных интересов субъектов данной деятельности.

Эти особенности определяются характером воздействия экономических санкций и ответных мер на сферу предпринимательства и последствиями их применения. При этом в большинстве публикаций по данной проблематике выделяются как отрицательные, так и положительные последствия воздействия санкционного режима на экономику в целом и на транспортную деятельность в частности.

Аналитиками отмечается, что переживаемый Россией период — время возможностей, в том числе и возможностей решения проблем российского малого предпринимательства, многие из которых обусловлены особенностями отечественной экономики и механизма ее государственного регулирования. В этом контексте санкции могут и должны стать стимулом для перехода страны на рельсы суверенного социально-экономического развития, для создания экономически и политически независимой России, развивающей собственное производство. Уже в первые месяцы после введения санкций была отмечена положительная динамика объемов производства стали, электрооборудования, вагонов, рост числа новых проектов в создании беспилотных средств, робототехники, в сельском хозяйстве, фармацевтике и т.д.

Говоря о применении правовых средств защиты прав и законных интересов субъектов транспортной деятельности, следует отметить, что объем этих средств и конкретные виды мер защиты зависят от характера применяемых санкций, а также от субъекта их применения. Анализ действующего законодательства, а также научных публикаций по рассматриваемой проблематике позволяет прийти к выводу, что понятие «международные экономические санкции» следует ограничивать от понятия «санкции иностранных государств»¹.

В первом случае, т.е. при употреблении термина «международные экономические санкции», речь идет о принудительных мерах экономического характера, применяемых по решению Совета Безопасности ООН в соответствии с Уставом данной международной организации. Именно в этом смысле употребляется данный термин в ст. 37 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», где сказано, что в соответствии с указами Президента Российской Федерации внешняя торговля това-

¹ Шония А. О. Трансграничные межбанковские отношения в условиях введения санкций: правовой аспект // Банковское право. 2014. № 4.

рами, услугами и интеллектуальной собственностью может быть ограничена мерами, принятие которых необходимо для участия Российской Федерации в международных санкциях в соответствии с Уставом ООН. Международные санкции вводятся Советом Безопасности ООН, правомочным принимать меры для поддержания или восстановления международного мира и безопасности в случае существования любой угрозы нарушения мира или совершения акта агрессии (ст. 39 Устава ООН). Согласно ст. 41 Устава ООН применение международных санкций (которые могут включать полное или частичное прекращение экономических отношений) фактически выступает в качестве обеспечения исполнения решений Совета Безопасности ООН и является обязательным для государств-членов ООН¹.

Что касается понятия «санкции иностранных государств», то здесь идет речь об ограничительных мерах, вводимых решениями иностранных государств в отношении отдельных физических и юридических лиц или секторов экономики другого государства. Наиболее показательным примером таких односторонних действий ряда государств являются экономические санкции, введенные рядом государств против нашей страны в связи с событиями на Украине 2014 — 2018 гг. Как доказано в научной литературе, такие односторонние меры являются в большинстве случаев нелегитимными, что дает право стороне, против которой они введены, принимать ответные меры по защите своих интересов, включая возмещение убытков, причиненных такими действиями².

Россия активно использует свое право вводить ответные ограничительные меры. Наглядным подтверждением этому может служить Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и (или) иных иностранных государств». Данный законодательный акт предоставляет Правительству Российской Федерации полномочия по введению ряда мер, имеющих как экономи-

¹ Устав Организации Объединенных Наций / Принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г., ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 августа 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956.

² Корякин В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 124 — 175.

ческий, так и политический характер, и направленных, прежде всего, на устранение осуществляемых США так называемых актов недружественного характера. Такие меры будут вводиться Правительством Российской Федерации по решению Президента Российской Федерации. К экономическим мерам относятся:

— запрет или ограничение ввоза на территорию Российской Федерации сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются США и (или) иные иностранные государства;

— запрет или ограничение ввоза на территорию Российской Федерации алкогольной и табачной продукции, страной происхождения которых являются США и (или) иные иностранные государства;

— прекращение или приостановление международного сотрудничества Российской Федерации, российских юридических лиц с США и (или) иные иностранными государствами, а также организациями, находящимися прямо или косвенно под юрисдикцией США и (или) иных иностранных государств, в атомной отрасли, отрасли авиастроения и ракетно-двигательной отрасли;

— запрет или ограничение ввоза на территорию Российской Федерации лекарственных препаратов, страной происхождения которых являются США и (или) иные иностранные государства;

— запрет или ограничение допуска американских компаний к процедурам приватизации государственного и муниципального имущества;

— запрет на допуск или ограничение допуска американских товаров, в том числе технологического оборудования и программного обеспечения, происходящих из США и (или) иных иностранных государств, работ, услуг к государственным и муниципальным закупкам, а также к закупкам отдельных видов российских юридических лиц.

Перечисленные меры в случае их практического применения решениями Правительства Российской Федерации, безусловно, могут отрицательно сказаться и на отечественных юридических лицах, уже имеющих или планирующих вступить в договорные отношения с иностранными компаниями в сфере поставок товаров, выполнения работ оказания услуг. В этих условиях возрастает потребность в принятии и реализации мер защиты прав и законных интересов российских юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Следует согласиться с высказываемым в специальной литературе мнением о том, что в условиях международных санкций, введенных против России, и ответных санкций России заключение международных договоров, как, впрочем, и внутренних, требует установления процедуры комплаенса¹. Бизнесмены-практики небезосновательно советуют, что прежде чем вступать в договорные отношения, участнику рынка нужно ответить себе на два вопроса. Не подпадает ли под действие санкций предмет предполагаемой сделки? Не подпадает ли под действие санкций сам потенциальный контрагент? Ответ на второй вопрос требует должной осмотрительности и тщательной проверки в связи с наличием в механизме санкций критерия контроля (санкции распространяются не только на непосредственно поименованные в соответствующих документах компании, но и на компании, контролируемые ими на 50 % и более)².

Если речь идет о санкциях, введенных против России, то вопрос комплаенса, вероятнее всего, будет интересовать в первую очередь зарубежных контрагентов ввиду серьезной ответственности, установленной законодательством США и стран — членов Европейского союза за нарушение режима санкций. Однако осмотрительность исключительно важна и со стороны субъектов российского права, так как даже в том случае, если зарубежный контрагент решит по каким-то причинам рискнуть, заключенный договор будет крайне сложно исполнить в принудительном порядке, если он не будет исполнен добровольно³. Аналогичного рода осмотрительность требуется от российских компаний и при намерении вступить в гражданско-правовые (договорные) отношения с контрагентами из иностранных государств, в отношении которых уже введены или предполагается введение Россией ответных ограничительных мер.

Проявление осмотрительности при заключении гражданско-правовых договоров является, таким образом, превентивной мерой

¹ *Комплаенс* (англ. compliance — согласие, соответствие; происходит от глагола *to comply* — исполнять) — буквально означает действие в соответствии с запросом или указанием; повиновение (англ. compliance is an action in accordance with a request or command, obedience). «Комплаенс» представляет собой соответствие каким-либо внутренним или внешним требованиям или нормам. (<https://ru.wikipedia.org/wiki/>)

² Пучков С. Юридические последствия ограничений для торговых и внутренних контрактов // Ваш партнер-консультант. 2015. № 15.

³ Там же.

защиты субъектов предпринимательской деятельности, которая может быть отнесена к разновидности такой неюрисдикционной формы защиты гражданских прав, предусмотренной ст. ст. 14 ГК РФ, как самозащита права.

При выработке и реализации мер гражданско-правовой защиты следует учитывать то обстоятельство, что экономические санкции иностранных государств, введенные против России, в своем большинстве не имеют обратного действия, в то время как ответные меры Российской Федерации фактически распространяются также на договоры, заключенные до их введения. Эксперты в сфере бизнеса связывают это с иным механизмом российских санкций. Если в зарубежных странах за несоблюдение режима санкций предусмотрены очень серьезные меры ответственности (и предполагается наличие государственного контроля за соблюдением санкционного режима), то Россия избрала более эффективный и более гуманный для собственного бизнеса механизм: запрещенные к ввозу товары попросту подлежат задержанию на границе. При этом действующим законодательством никакой ответственности российских организаций за попытку обойти санкции пока не предусмотрено, хотя уже и подготовлен проект соответствующих изменений в КоАП РФ. Однако предписание органам таможенного контроля о запрете доступа на территорию Российской Федерации запрещенных к ввозу товаров начинают действовать немедленно вне зависимости от даты заключения контракта, по которому осуществляется поставка. По сути, это не что иное, как своего рода мера ответственности предпринимателей за нарушение режима санкций.

Законодательством предусмотрен и такой способ защиты гражданских прав, предусмотренный ст. 13 ГК РФ, как признание недействительными актов государственного органа, не соответствующих закону или иным правовым актам и нарушающих гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица. Стороны, понесшие убытки в результате невозможности исполнить обязательство в связи с принятием акта государственного органа (в нашем случае — акт Правительства Российской Федерации о запрете на ввоз в нашу страну товаров, местом происхождения которых являются определенные страны), вправе требовать их возмещения. А в соответствии со ст. 16 ГК РФ, убытки, причиненные незаконными действиями государственных органов, подлежат возмещению.

Таким образом, для того чтобы обратиться к Российской Федерации о взыскании убытков, понесенных предпринимателем в связи с введением Россией ответных мер, необходимо сначала в судебном порядке признать незаконными те акты, которые, по мнению заявителя, привели к возникновению таких убытков.

Применительно к санкциям, вводимым по решению Совета Безопасности ООН, в международной практике сложилось правило о том, что убытки должны возмещаться государством, к которому применяются санкции. Однако добиться этого крайне сложно, а часто и невозможно.

Различают международно-правовые и национально-правовые механизмы выплаты компенсации в связи с введением государством экономических запретов и ограничений в соответствии с требованиями Совета Безопасности ООН.

На национальном уровне возможно закрепление права хозяйствующих субъектов на возмещение в судебном порядке убытков, связанных с имплементацией международных санкций, за счет средств государственного бюджета. Что касается международного уровня, примером решения вопроса о предоставлении компенсации на международно-правовом уровне может служить учрежденный Советом Безопасности ООН в связи с агрессией Ирака в Кувейте особый механизм, призванный облегчить возмещение убытков, — Компенсационная комиссия ООН. Она создана как вспомогательный орган Совета Безопасности для удовлетворения требований различных категорий субъектов права, понесших значительные убытки и ущерб из-за невозможности осуществления внешнеэкономической деятельности с Ираком и его национальными лицами. За весь период работы Комиссия рассмотрела больше трех миллионов претензий. Они поступили от пострадавших граждан и корпораций из 100 стран мира. В настоящее время физическим и юридическим лицам, правительству Кувейта и ряда других пострадавших государств выплачено 43,3 млрд. долл. компенсаций от общей установленной на эти цели суммы — 52,4 млрд долл. Компенсационный фонд Комиссии финансировался за счет средств, полученных от продажи иракской нефти по программе «Нефть в обмен на продовольствие»¹.

¹ Кононенко Д.Ф. Влияние экономических санкций на характер исполнения внешнеэкономического контракта // Российский юридический журнал. 2016. № 6. С. 179 — 180.

Как представляется, данный международный опыт создания специальных компенсационных фондов в целях возмещения убытков, которые несут юридические и физические лица вследствие применения экономических санкций, вводимых во исполнение решений Совета Безопасности ООН, вполне может и должен быть использован и во внутригосударственной политике. В этих целях представляется целесообразным дополнить Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и (или) иных иностранных государств» нормой, содержащей поручение Правительству Российской Федерации при введении ограничительных мер в отношении товаров, местом происхождения которых являются иностранные государства, принимать конкретные меры по возмещению убытков, которые могут понести российские юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие соответствующие договорные отношения с иностранными контрагентами. В этих целях могут создаваться специальные компенсационные фонды.

Таким образом, специфика применения гражданско-правовых средств защиты прав и законных интересов субъектов транспортной деятельности в условиях применения экономических санкций зарубежных государств и ответных мер Российской Федерации проявляется в двояком смысле:

— *во-первых*, в преобладании юрисдикционных форм защиты, основной из которых является обращение заинтересованных лиц в судебные органы, как в национальные, так и в международные. Применение неюрисдикционных форм, в частности, самозащиты права затруднено тем, что объектами ограничительных санкционных мер чаще всего выступают субъекты предпринимательства, имеющие различную национальную (государственную) принадлежность. В связи с этим возникают проблемы, связанные с применимостью иностранного права к конкретным правоотношениям, возникающим при исполнении договоров (контрактов);

— *во-вторых*, в возрастании роли государственного регулирования в сфере предпринимательства, государственной поддержки и государственной защиты отечественных субъектов предпринимательской деятельности, которые несут убытки и иные издержки экономического характера в связи с применением экономических санкций и ответных мер.

Литература

1. Кононенко, Д. Ф. Влияние экономических санкций на характер исполнения внешнеэкономического контракта / Д. Ф. Кононенко // Российский юридический журнал. — 2016. — № 6.
2. Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. / В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2015.
3. Пучков, С. Юридические последствия ограничений для торговых и внутренних контрактов / С. Пучков // Ваш партнер-консультант. — 2015. — № 15.
4. Шония, А. О. Трансграничные межбанковские отношения в условиях введения санкций: правовой аспект / А. О. Шония // Банковское право. — 2014. — № 4.

Петров Юрий Иванович

— кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры
«Таможенное право и организация таможенного дела»
Юридического института РУТ (МИИТ)

ИСТОРИОГРАФИЯ ТРАНСПОРТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ

История транспорта в отечественной историографии еще не заняла достойное место. Многие ее страницы ждут своих исследователей. К ним, безусловно, относится законодательное регулирование этой отрасли народного хозяйства. Недавно изданная в Юридическом институте монография «Становление и развитие транспортного законодательства в России: XVII — XIX века»¹ на сегодняшний день является первым и единственным историческим исследованием в сфере транспортного права. Вместе с тем разработка этого направления права имеет важное научное и практическое значение. Сегодня транспортное законодательство не приобрело своего окончательного очертания. Правовое обеспечение транспортной отрасли продолжает совершенствоваться. Многие ученые-юристы отмечают, что «несмотря на очевидные достижения отечественной юридической науки, тео-

¹ Петров Ю. И. Становление и развитие транспортного законодательства в России: XVII — XIX века : монография. М.: ЮИ МИИТ, 2018.

рия российского транспортного права явно отстает от реальных запросов социально-экономического развития страны и одновременно не в полной мере соответствует известным стандартам и принципам современного правового государства»¹. В этих условиях обращение к истории транспортного законодательства, безусловно, необходимо. Ведь опыт реформ предшественников мало взят на вооружение современными реформаторами. Более того, он недостаточно изучен. Между тем есть ряд трудов ученых и крупных государственных деятелей, которые внесли свой вклад в развитие транспортной отрасли, ее правового обеспечения. Их работы, изданные в конце XIX столетия, и сегодня актуальны, и могут быть во многом полезны для решения современных задач и понимания путей развития транспортного права.

Первым историком железнодорожного дела в России считают Алексея Андриановича Головачева². И хотя в его трудах тема железнодорожного законодательства непосредственно не разрабатывалась, но его огромное влияние на развитие железнодорожного дела в России признавалось всеми, и оно не могло не оказывать своего воздействия на развитие железнодорожного законодательства.

Повышенный интерес к работе А. А. Головачова «История железнодорожного дела в России» у современников был вызван критическим подходом к оценке правительственных шагов в сфере железнодорожного транспорта, обусловленным его глубокими теоретическими знаниями и обладанием практическим опытом в железнодорожном деле. Некоторое время А. А. Головачов работал в Министерстве путей сообщения директором Статистического кабинета, а с 1873 г. — главным редактором «Журнала Министерства путей сообщения». О его авторитете специалиста в вопросах железных дорог и солидной репутации говорит назначение в 1880 г. представителем правительства в правление Донецкой железной дороги. Поэтому в его работе нет простого хронологического изложения отдельных фактов и статистических сведений из области железнодорожного дела. В ней раскрываются недостатки, упущения, проявления неграмотности и некомпетентности. Так, он показывает неэффективное расходование

¹ Духно Н. А., Корякин В. М. Теория транспортного права : монография. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 4 — 5.

² Головачов А. А. История железнодорожного дела в России. СПб., 1881.

бюджетных средств, причиной которого стало отсутствие должного контроля со стороны государства за использованием железнодорожных денег. Анализируя принимаемые технические решения по выбору направлений для строительства железных дорог, А. А. Головачев отмечает их экономическую неграмотность, зачастую являющуюся результатом отсутствия взвешенного народнохозяйственного подхода. Цензурные соображения не позволяли автору прямо писать о коррупции в государственных органах, но мыслящий читатель легко понимал из его изложения, о чем шла речь. Будучи приверженцем государственной собственности железных дорог, он экономически обосновывал эффективность такого подхода, как в их строительстве, так и в эксплуатации.

Работа А. А. Головачова охватывает историю становления железнодорожного транспорта, период, когда во многом определялось будущее развитие отрасли. Книга позволяет получить ясное представление о масштабах строительства железных дорог, о различных формах собственности, об учредительной горячке, о механизме получения и использование концессий, о злоупотреблениях при финансировании дорог, о лоббизме и коррупции того времени.

Завершив свою историю железных дорог в 1873 г., А. А. Головачов рассмотрел в ней вопросы, которые, безусловно, важны для понимания становления железнодорожного дела в России. Вопросам правового регулирования в работе уделено не много внимания. Это объясняется тем, что до середины 1870-х гг. железные дороги находились в полном и бесконтрольном владении и распоряжении частных компаний, при этом в стране не было специального железнодорожного законодательства, которое бы регулировало правоотношения на железных дорогах. Однако критический труд А. А. Головачова, несомненно, оказывал значительное влияние как на общественное мнение, так и на формирование законодательной базы железнодорожной отрасли.

Тарифы на железнодорожном транспорте являлись важнейшим элементом перевозочного процесса, но российским правительством и многими специалистами это было понято не сразу. Долгое время тарифное дело находилось в руках частных железнодорожных компаний, которые осуществляли строительство дорог фактически на государственные средства или на средства, гарантированные государ-

ством. Управление же всем железнодорожным делом было отдано частным предпринимателям практически в бесконтрольное ведение. Участие государства в управлении железнодорожным делом было сведено лишь к техническим вопросам. Сложилось такое положение, когда тарифы устанавливались произвольно многочисленными частными обществами, которые пользовались огромными субсидиями казны и не были заинтересованы в рациональной эксплуатации железнодорожных линий. Все это создавало много финансовых проблем государству.

Только когда в 70-е годы XIX в. в России начался бум в строительстве железных дорог, то практически сразу же пришли к пониманию, того, что финансовые результаты эксплуатации железных дорог самым непосредственным образом зависят от тарифной политики. При этом не было ни одного сочинения, где бы тарифы рассматривались сколько-нибудь полно и системно. С. Ю. Витте отмечал «вся русская тарифная литература, исчерпывалась газетными статьями, написанными по разным частным случаям, с различных точек зрения, с различной и часто недостаточной степенью знания фактической стороны предмета»¹.

Первым специальным трудом по теории тарифов стала его работа «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов», увидевшая свет в 1883 г., в основу которой легли его публикации в журнале «Инженер». Уже в начале повествования автор не только указал на важное значение тарифного дела для экономических и торговых отношений государства, но и убедительно это обосновал. В работе были поставлены и теоретически обоснованы коренные проблемы финансового положения русских железных дорог и намечен курс политики правительства в области тарификации. Витте считал, что приводимые в книге принципы тарифного дела применимы и должны применяться для достижения общего блага как при частной, так и при государственной эксплуатации дорог².

Указывая на убыточность железных дорог России, в которые по подсчетам Витте было вложено 89 % государственных средств, в отличие от Франции, где только 18 %, он наметил ряд практических ме-

¹ Витте С. Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов. СПб., 1910. С. 1.

² Там же. С. 319.

роприятий по устранению дефицита и повышению доходности железнодорожной сети¹.

Противоречия тарифных мер общеэкономическим задачам потребовали государственного вмешательства в процесс установления тарифов, этому способствовало и общественное мнение.

Труды Витте в сфере экономики железнодорожного транспорта и тарифного законодательства не остались незамеченными. Он принимал участие в подготовке тарифного законодательства, ему же была поручена разработка документов для учреждения специального подразделения при Министерстве финансов для контроля за тарифами и финансовым состоянием железнодорожных обществ. Тарифная политика была передана в ведение Департамента железнодорожных дел Министерства финансов. Вначале 1889 г. по желанию Александра III Витте был назначен директором этого Департамента². Это позволило ему развить активную деятельность по проведению в жизнь уже начавшейся государственной тарифной реформы.

12 июня 1885 г. в России был принят Общий устав железных дорог. Это был первый закон, содержащий правовые нормы регулирования широкого спектра вопросов железнодорожного дела. Закон внес значительный вклад в наведение порядка на железнодорожном транспорте, но практически сразу был подвергнут критическому анализу со стороны специалистов-правоведов. Одним из них стал присяжный поверенный при С.-Петербургской судебной палате И. М. Рабинович.

В предисловии к своему объемному исследованию он пишет: «Цель настоящей книги — систематизация, критика и юридическое разъяснение условий перевозки и тарифных правил, действующих на наших железных дорогах»³.

В течение ряда лет И. М. Рабинович осуществлял анализ норм Устава и в 1891 г. вышел его труд. Но прошло 7 лет и изменения, которые произошли в условиях перевозки по российским железным до-

¹ Там же. С. 186 — 188.

² Витте С. Ю. Собрание сочинений и документальных материалов. Т. 1: Пути сообщения и экономическое развитие России. Кн. 2, ч. 1. М.: Наука, 2002. С. 15 — 16.

³ Рабинович И. М. Теория и практика железнодорожного дела по перевозке грузов, багажа и пассажиров. СПб., 1898. С. III.

рогам за это время, привели к тому, что первое издание в значительной степени устарело и в 1898 г. автор его переработал¹.

В основу исследований автор положил материалы, которые раскрывали смысл и мотивы возникновения закона от 12 июня 1885 г. (Общего Устава российских железных дорог). Материалы эти были взяты из трудов комиссии графа Баранова, работа которой предшествовала принятию закона, из проекта закона, предложенного комиссией Баранова, из замечаний Государственного совета, министров, представителей дорог и других лиц, принимавших участие в обсуждении закона. К анализу были привлечены также тарифные правила и условия перевозки, действовавшие на российских железных дорогах до издания закона и протоколы заседаний различных съездов представителей дорог и т. д. Кроме того, как утверждает автор, он исследовал, довольно обширный материал, взятый из судебной практики Правительствующего Сената по Гражданскому кассационному департаменту. При этом он руководствовался мыслью, высказанной еще комиссией Баранова, что «решения судебных мест играли весьма видную и даже главную роль в усовершенствовании всего железнодорожного дела»². Это заставило автора более внимательно отнестись к выводам практики Правительствующего Сената. При этом, как оказалось, чрезмерному изобилию решений Сената по вопросам железнодорожного права не всегда соответствовало внутренняя ценность этих решений, их юридическая мотивировка. Чем больше решений (по делам, по большей части, мелким, поступающим из судебно-мировых учреждений), тем скуднее мотивировка отдельных решений. Из этого автор пришел к выводу, что такого рода явление неизбежны и рекомендовал помнить, что далеко не все решения Сената имеют обязательное руководящее значение для практики³.

Кроме того, при анализе российского закона, толковании и оценке Рабинович счел необходимым привлечь зарубежную судебную практику и юридическую литературу, поскольку закон был целиком заимствован из иностранных источников. Одним из непосредственным источником стал подготовленный в Берне проект международ-

¹ Рабинович И. М. Теория и практика железнодорожного дела по перевозке грузов, багажа и пассажиров. СПб., 1898. С. III.

² Там же. С. IV.

³ Там же.

ной конвенции о перевозке грузов. Автор во многих местах своей работы сравнивает его положения с нормами российского железнодорожного закона. Поскольку же в качестве образца при составлении конвенции выступало преимущественно немецкое законодательство, то автор с особым интересом отнесся к нему и к разъяснениям его судебной практики¹.

Выбирая наиболее подходящий способ обработки материала книги, автор отказался от формы комментария к Общему уставу российских железных дорог, объясняя это тем, что в законе имеет место большая разбросанность юридических норм, тесно между собой связанных. Данный труд, как замечает Рабинович, это попытка привести в юридическую систему действующие в России правила о железнодорожной перевозке, отнюдь не претендующий на теоретическую непогрешимость. При этом освоение разработанной системы может сослужить свою службу и пригодиться для практических надобностей.

Своеобразной разновидностью исследовательской литературы по истории государственных учреждений в дореволюционной России были юбилейные, ведомственные издания, чаще всего составленные самими чиновниками этих ведомств или же с привлечением для этой цели исследователей-историков. В сфере железнодорожного транспорта одной из таких работ стал исторический очерк² начальника отделения канцелярии Комитета министров Н. А. Кислинского, подготовленный им к столетию Комитета министров. В сборе материалов ему содействовали, прикомандированные к канцелярии: П. Ю. Левинсон-Лессинг, К. А. Никитин, В. Н. Писарев и граф Гендриков. Их задача по сбору материалов, не относящихся к официальным документам, была значительно облегчена благодаря согласию, полученному от генерал-лейтенанта Шильдера на допуск в Русский отдел Императорской публичной библиотеке, где им неоднократно оказывал существенную помощь заведующий этим отделом В. П. Ламбин³.

¹ Рабинович И. М. Теория и практика железнодорожного дела по перевозке грузов, багажа и пассажиров. СПб., 1898. С. V.

² Кислинский Н. А. Наша железнодорожная политика по документам архива Комитета Министров. Том 1. СПб., 1902; Кислинский Н. А. Наша железнодорожная политика по документам архива Комитета Министров. Том 2. СПб., 1902; Кислинский Н. А. Наша железнодорожная политика по документам архива Комитета Министров. Том 3. СПб., 1902.

³ Кислинский Н. А. Указ. соч. Т. 1. С. VII.

Трехтомное сочинение стало результатом исследования автором многочисленных архивных документов, с целью показать роль Комитета министров как проводника железнодорожной политики государства.

В очерке не ставилась задача подробно перечислить все железнодорожные дела, когда-либо находившиеся на рассмотрении Комитета министров или изложения решений, принятых по каждому из таких дел. В историческом очерке представлены не столько отдельные фазы развития железнодорожного строительства, сколько главные течения, наблюдавшиеся в российской железнодорожной политике с момента первоначального возникновения в России вопроса о постройке железных дорог и до начала XX столетия¹.

В первых двух томах рассматривались общее направление и результаты железнодорожной политики в период с 1835 по 1881 год, во время царствования императоров Николая I и Александра II. Правовым актам здесь уделено немного внимания, поскольку правовое регулирование в начальный период осуществлялось железнодорожной администрацией на основании немногих документов, принятых еще во время эксплуатации одной казенной Николаевской дороги. Установившийся в дальнейшем порядок правоотношений между компаниями и государством, регулируемый уставами и двухсторонними договорами, а в отдельных случаях административными распоряжениями Министерства путей сообщения в I томе подвергнут некоторому анализу.

Во втором томе на ряду с вопросами, о которых выше уже было сказано, в сфере правового регулирования на транспорте рассматриваются новые правила о выдаче концессий, проект нового порядка рассмотрения и разрешения железнодорожных дел и облечение его в форму закона, нововведения для уставов будущих железнодорожных обществ и наконец задачи грядущей тарифной реформы.

Третий том построен на материалах, связанных с правлением Александра III, заслуга которого состоит в содействии созданию целостной и стройной системы в железнодорожном деле России. Элементами этой системы стали: выкуп частных дорог в казну; построй-

¹ Рабинович И. М. Теория и практика железнодорожного дела по перевозке грузов, багажа и пассажиров. СПб., 1898. С. VI.

ка правительством железнодорожных линий; предоставление обществам видоизмененных условий сооружения и эксплуатации новых рельсовых путей и выработка общих законодательных и административных мер, определившая успех всего железнодорожного дела.

Немногочисленность работ по исследованию транспортного законодательства сегодня не может быть нормальным явлением. Анализ трудов ученых и специалистов транспортной отрасли конца XIX в. позволяет сделать вывод, что основы для дальнейших исследований ими уже заложены. И хотя во многих работах рассматривается в основном процесс строительства и эксплуатации путей сообщения, но привлечение к исследованию значительного количества ведомственных документов, правовых актов из полного собрания законов Российской империи, безусловно, позволит восполнить образовавшийся пробел.

Литература

1. Витте, С. Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов / С. Ю. Витте. — СПб.: Тип. И. Н. Кушнерева и К*, 1883.
2. Витте, С. Ю. Собрание сочинений и документальных материалов. Т. 1: Пути сообщения и экономическое развитие России. Кн. 2, ч. 1 / С. Ю. Витте. — М.: Наука, 2002.
3. Головачов, А. А. История железнодорожного дела в России / А. А. Головачов. — СПб.: Тип. Р. Голике, 1881.
4. Духно, Н. А. Теория транспортного права : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2016.
5. Кислинский, Н. А. Наша железнодорожная политика по документам архива Комитета Министров. Том 1 — 3 / Н. А. Кислинский. — СПб.: Государственная типография, 1902.
6. Петров, Ю. И. Становление и развитие транспортного законодательства в России XVII — XIX века : монография / Ю. И. Петров. — М.: ЮИ МИИТ, 2018.
7. Рабинович, И. М. Теория и практика железнодорожного дела по перевозке грузов, багажа и пассажиров / И. М. Рабинович. — СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1898.

Правкин Сергей Алексеевич

— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
«Административное право, экологическое право, информационное
право» Юридического института РУТ (МИИТ)

**ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В ТРАНСПОРТНОЙ СФЕРЕ**

Механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) является в настоящее время достаточно эффективным при реализации крупных инфраструктурных проектов с большой стоимостью. Использование данного механизма широко практикуется в зарубежных странах (Public Private Partnership), в том числе, в транспортной сфере. ГЧП в данном случае является моделью распределения рисков между государством и частным бизнесом. Государство перекладывает таким образом часть ответственности за социально значимые проекты на частный бизнес, когда бюджетного финансирования недостаточно и существует потребность в демонополизации экономики.

Известно положительное влияние ГЧП в преодолении антиконкурентных действий и соглашений. Модель партнерства предполагает равноправные и недискриминационные условия участия партнеров в гражданском обороте. Важной гарантией для частного партнера является принцип защиты инвестора от неблагоприятных изменений национального законодательства. Для проектов в рамках ГЧП характерно их среднесрочные и долгосрочные обязательства. Участие публичного партнера является формой государственной поддержки частного бизнеса.

Проекты в рамках ГЧП в большей степени (количественно) реализуются на муниципальном уровне. В транспортной сфере реализуется примерно 10 — 15 % проектов в рамках ГЧП в целом на всех уровнях. Такой результат связан прежде всего с большими затратами на реализацию программ развития транспортной сферы, например, железнодорожной отрасли. ОАО РЖД при этом может выступать как на стороне частного, так и на стороне публичного партнера.

Программой развития железнодорожного транспорта предусмотрено структурное его реформирование и усиление государственных капитальных вложений в проекты, отличающиеся социально-экономической эффективностью. «В области развития инфраструктуры железнодорожного транспорта предусматривается улучшение условий для увеличения государственных и частных инвестиций в инфраструктурные проекты, строительство новых железнодорожных линий общего и необщего пользования, собственниками которых будут открытое акционерное общество «Российские железные дороги», государство и частные собственники в различных соотношениях, а также развитие практики строительства и эксплуатации железнодорожных линий на основе концессионных соглашений. Будут совершенствоваться система организации недискриминационного доступа перевозчиков к железнодорожным линиям общего пользования, механизмы технического и технологического контроля, а также организации перевозок на линиях всех типов»¹.

Важным аспектом взаимодействия публичного и частного партнеров являются запланированные сроки окупаемости проекта. Для обеспечения окупаемости и текущего функционирования новой железнодорожной линии «необходимы гарантии наличия грузовой базы и/или пассажирских перевозок на период не менее 15 — 20 лет. Частная компания будет инвестировать средства в развитие своих транспортных активов только при гарантиях их востребованности. Гарантий наличия грузовой базы требует и ОАО «РЖД». При разработке инвестиционного проекта, реализуемого на принципах ГЧП необходимо разрабатывать планы (прогнозы) грузовых отправок по объемам, местам зарождения грузопотока и по годам, иметь инструменты давления на грузоотправителей, а также иметь точные прогнозы перспективного пассажиропотока»².

Системное развитие инфраструктуры, которое может потребоваться в «рамках реализации железнодорожного проекта, может включать строительство технологических автомобильных дорог,

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 г.».

² Цветков В. А., Медков А. А. Перспективы государственно-частного партнерства при строительстве и реконструкции железнодорожной инфраструктуры // Журнал экономической теории — 2008. С. 170 — 182

расширение и модернизацию станций, строительство локомотивных и вагонных депо, путевого развития, объектов энергетического хозяйства. Для повышения безопасности и производительности потребуются внедрение автоматизированных систем управления технологическими процессами, ввод в эксплуатацию нового подвижного состава, оптимизация расписания движения поездов, организация службы по работе с клиентами и замена или демонтаж существующих рельсовых путей»¹.

В соглашении о ГЧП, как правило, предусматривается предоставление финансового обеспечения и гарантий публичного и частного партнера. Публичный партнер может нести определенную часть расходов на создание, эксплуатацию и техническое обслуживание объекта соглашения. Ограниченные возможности бюджетного финансирования преодолеваются посредством привлечения средств частного партнера (частного бизнеса), частных инвесторов для реализации структурных и инфраструктурных проектов в транспортной сфере. Затем в срок, предусмотренный соглашением, его объект передается от частного партнера публичному партнеру, если объем финансирования создания объекта соглашения публичным партнером превышает объем финансирования частным партнером (ст. 6 Закона). Но при этом публичный партнер осуществляет контроль за исполнением соглашения частным партнером (ст. 14 Закона).

Но, реализуя механизм государственно-частного партнерства в транспортной сфере, следует учитывать «влияние структурной реформы ОАО «РЖД» в части децентрализации управления и увеличения доли частного капитала. С целью совершенствования механизма государственно-частного партнерства, предлагается модель формирования совместной стратегии руководства железнодорожного транспорта и органов государственной власти, сотрудничающих с учетом основных направлений государственной политики Российской Федерации на основе кросс-влияния. При данной интеграции целей и задач стратегии экономического развития и экологической стратегии, ОАО «РЖД» будет являться как субъектом, так и объектом государствен-

¹ Туманян О. Н. Особенности государственно-частного партнерства в сфере предоставления услуг железнодорожного транспорта // Межвузовский сб. статей. М., 2015. С. 424.

ных программ»¹. Тем самым железнодорожный транспорт будет и исполнителем проекта, его объекты становятся составной частью этих действий. «Учитывая этот факт и разработав совместную стратегию с учетом кросс-влияния результатов реализации одних государственных программ на выполнение других программ и реализацию стратегии ОАО «РЖД», можно снизить бюджетную нагрузку государства, экономя ресурсы на их реализацию»².

Использование инструментов государственно-частного партнерства становится важной тенденцией современных подходов к решению государственных задач, в том числе по демонополизации, а также методом привлечения частных инвестиций в публично значимые сферы российской экономики»³. Как отмечает А. В. Белицкая, демонополизация российской экономики активно происходит через механизмы ГЧП прежде всего в транспортной сфере. Достаточно проанализировать Транспортную стратегию и практику применения механизма ГЧП, например, в железнодорожной сфере.

Важным фактором демонополизации рынка и снижения цен на рынке транспортных услуг является обеспечение конкурсных процедур, положенных в основу реализации проекта в рамках ГЧП. Данный принцип закреплен в ст. 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Формы ГЧП могут быть самыми разнообразными: контракты по оказанию услуг, доверительное управление имуществом, концессии, лизинг, акционерные соглашения и др. Широко практикуется ГЧП в строительстве платных трасс, терминалов в морских портах, в железнодорожном строительстве дорог необщего пользования, связанных с освоением углеводородов, и других проектов в транспортной сфере,

¹ Кравченко Д. В. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства как фактора повышения эффективности реализации стратегии ОАО «РЖД» и государственной политики Российской Федерации // ГЧП в сфере транспорта: модели и опыт-2016 : Сборник материалов конференции. Спб.: СПГУ, 2016.

² Белицкая А. В. Использование инструментов государственно-частного партнерства для демонополизации российской экономики: правовой аспект // СПС «Консультант плюс».

³ Там же.

совершенствуя при этом транспортный комплекс и транспортные услуги.

В отличие от концессионного соглашения, где право собственности не возникает у концессионера, а принадлежит концеденту, в соглашениях в рамках ГЧП «право собственности, напротив, всегда возникает у частного партнера. Закон о ГЧП не допускает возникновение права собственности публичного партнера даже на часть созданного объекта соглашения (включая объект реконструкции, который ранее принадлежал публичному партнеру), даже с последующей передачей его по истечении определенного соглашением срока частному партнеру, равно не допускается возникновение общей собственности ни на весь объект инфраструктуры, ни на его часть, причем даже если речь идет о движимом имуществе¹.

В то же время у частного партнера правомочия, связанные с правом собственности (владения, пользования и распоряжения) реализуются не в полной мере, так как эти правомочия действуют лишь на период соглашения, но и в этот период объект соглашения нельзя никаким способом отчуждать или передавать в залог. А по окончании срока соглашения объект должен быть передан публичному партнеру. Право собственности частного партнера стеснено и является достаточно ограниченным. Фактически данное право собственности идентично праву владения и пользования концессионера.

В отличие от концессионных соглашений частным партнером может быть только российское юридическое лицо. Это не обеспечивает полной конкуренции на рынке, но дает возможность его защитить и расширить возможности внутренних участников рынка. В то же время «использование инструментов государственно-частного партнерства, основанных на принципе обеспечения конкуренции, позволит частично демонаполизовать те сферы российской экономики, в которых государство традиционно выступало монополистом, и тем самым привлечь инвестиции в публично значимые отрасли народного хозяйства»².

¹ Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Под ред. В. Ф. Попондопуло, В. В. Килинкарлова // СПС «Консультант Плюс».

² Белицкая А. В. Указ. соч.

Совершенствование механизма ГЧП в перевозочном процессе означает расширение возможностей участия ОАО РЖД и иных транспортных компаний в инвестиционной деятельности. Естественно, это дает возможности получения дополнительного источника дохода транспортным компаниям при условии выполнения со стороны государства гарантий.

Участие государства на стороне публичного партнера с правом выкупа объекта при преобладающем финансировании, позволит сохранить контроль над созданными объектами соглашения. Особенно, если речь идет о путях общего пользования. Сработает эффект мультипликации. Затраченные средства со стороны публичных и частных партнеров будут вложены в реальные инвестиции. При этом необходимо соблюсти гарантии для частного партнера.

Итак, необходимо: совершенствование механизма смешанных перевозок с участием государства при реализации ГЧП. Нормативно-правовые основы работы всей транспортной системы важно синхронизировать с управленческими и технологическими процессами в условиях реализации моделей ГЧП. Необходимо создание комплексных систем управления на транспорте, совершенствование методов управления перевозками и установление новых технологических параметров взаимодействия видов транспорта при использовании инфраструктуры в рамках ГЧП. Широкое использование частных инвестиций в рамках ГЧП ведет к демополизации экономики. Использование механизма ГЧП как инструмента перевода транспортной системы на инновационный путь означает, что это — ускоренные темпы модернизации железнодорожной инфраструктуры. Требуется увеличение объемов бюджетного финансирования на принципах ГЧП, сочетая государственное и частное инвестирование, так как в настоящее время эти объемы недостаточны. Требуется исходить из инновационного варианта развития транспортной системы на конкурентных началах и конкурсных процедурах. Долевое финансирование строительства и реконструкции железнодорожной инфраструктуры предполагает закрепление на законодательном уровне понятия долевой собственности на объект соглашения. Государственное стимулирование инвестиционной активности транспортных компаний предполагает одновременное привлечение пользователей железнодорожных услуг к участию в проектах ГЧП. ГЧП выступает в настоящее время

как оптимальный способ организации строительства, эксплуатации и обслуживания капиталоемких инфраструктурных коммуникаций.

Литература

1. Белицкая, А. В. Использование инструментов государственно-частного партнерства для монополизации российской экономики: правовой аспект / А. В. Белицкая // СПС «Консультант плюс».
2. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Под ред. В. Ф. Поподонпуло, В. В. Килинкова // СПС «Консультант плюс».
3. Кравченко, Д. В. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства как фактора повышения эффективности реализации стратегии ОАО «РЖД» и государственной политики Российской Федерации / Д. В. Кравченко // ГЧП в сфере транспорта: модели и опыт-2016. Сборник материалов конференции. — Спб.: СПГУ, 2016.
4. Тумаян, О. Н. Особенности государственно-частного партнерства в сфере предоставления услуг железнодорожного транспорта / О. Н. Тумаян // Межвузовский сб. статей. — М., 2015.
5. Цветков, В. А. Перспективы государственно-частного партнерства при строительстве и реконструкции железнодорожной инфраструктуры / В. А. Цветков, А. А. Медков // Журнал экономической теории-2008. — С. 170 — 182.

Пишелко Александр Валерьевич

— доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры «Транспортное право» Юридического института РУТ (МИИТ)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Высокая уязвимость транспортного комплекса, подверженность его различным угрозам — природным, техногенным, социальным, — предопределяет необходимость создания системы обеспечения безопасности. К основным задачам ее создания мы относим совершенствование нормативно-правового регулирования, оценку уязвимости

и категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (ОТИ и ТС).

Особую опасность сегодня представляют акты незаконного вмешательства. К ним мы относим террористические акты и диверсии, разрушение, повреждение и уничтожение транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, нарушение требований в области транспортной безопасности, недоброкачественное обслуживание и ремонт объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Вместе с тем, следует отметить, что хотя вопросы обеспечения транспортной безопасности регулируются большим количеством нормативных актов, нельзя сегодня говорить о создании эффективной системы правового обеспечения. Действующие нормативные акты во многом дублируют друг друга, зачастую противоречивы. Деятельность каждого вида транспорта, каждого направления в сфере обеспечения транспортной безопасности регулируются своей системой нормативных актов.

Видовой объект транспортных преступлений — общественные отношения, обеспечивающие безопасность движения и эксплуатации транспорта. В некоторых составах предусмотрены дополнительные объекты — общественные отношения, обеспечивающие безопасность жизни и здоровья человека, собственности. Можно выделить две группы транспортных преступлений: преступления, связанные с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации транспортных средств в процессе их непосредственного использования (ст. 263, 264, 270, 271 УК РФ); преступления, затрудняющие нормальное функционирование транспортных средств (ст. 266, 267, 268, 269 УК РФ).

Безопасность объектов транспортной инфраструктуры осуществляется уголовно-правовыми запретами недоброкачественного ремонта объектов транспортной инфраструктуры (ст. 266 УК РФ); приведения в негодность и блокирования объектов транспортной инфраструктуры (ст. 267 УК РФ); террористического акта (ст. 205 УК РФ) и диверсии (ст. 281 УК РФ).

Определение степени защищенности транспортного комплекса основывается на градации объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств (ТС) по уровню безопасности, на раз-

делении их на группы по степени защищенности проводится по результатам оценки их уязвимости.

Возможность реализации тех или иных угроз транспортной безопасности и определяет наличие или отсутствие потенциальной опасности. При оценке степени потенциальной опасности объекта мы исходим из прогнозируемых негативных последствий чрезвычайного происшествия, которое может привести к чрезвычайной ситуации. К таким последствиям относится, в первую очередь, гибель людей, разрушение дорог, зданий и сооружений, транспортных средств, деградация природной среды, материальный ущерб. Учитывая значимость деятельности транспортного комплекса в жизни государства, чрезвычайные ситуации на транспорте могут негативно отразиться и в целом на жизни общества и государства, спровоцировать социально-политическую напряженность и нестабильность.

Для обеспечения максимально возможной защищенности объектов транспортного комплекса и необходима процедура категорирования, цель которой заключается в разделении объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств по степени уязвимости от тех или иных угроз. Это необходимо и для обеспечения эффективной защиты, ограничению негативных последствий в случае реализации угрозы и их устранение.

Анализ практики работы по проведению категорирования объектов транспортного комплекса дает возможность определить важнейшие направления повышения ее эффективности. В первую очередь речь идет о разработке эффективной методики категорирования ОТИ и ТС с учетом степени их защищенности и возможности локализации ЧП, а также снижения возможного ущерба. На основе такой методики следует приступить к разработке методики категорирования ОТИ и ТС отдельных видов транспорта.

В соответствии с федеральным законом категорирование ОТИ и ТС проводят специализированные организации (хозяйствующие субъекты), в установленном порядке получившие аккредитацию. Такая организация проводит весь комплекс работ по категорированию, включающий в себя изучение и анализ первичной информации, градацию объектов по категориям, предоставление отчета в Ространснадзор. В функции Ространснадзора входит контроль качества выполненной работы, ее результатов и утверждение отчета с установлением

соответствующих категорий. С учетом того, что ОТИ и ТС принадлежат различным видам транспорта, на первый план выдвигается необходимость создания специализированных организаций и разработки специальных методик по видам транспорта.

Разделение объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств по степени защищенности от возможных угроз; оценка потенциальных и реальных угроз осуществляется с помощью прогнозных показателей, индикаторы которых отражают возможный социально-политический и социально-экономический ущерб. Реализованная угроза оценивается по реальным негативным последствиям: в первую очередь, это количество погибших и пострадавших людей, материальный и экономический ущерб, разрушение природной среды, возможность восстановления деятельности разрушенного объекта, затраты на его восстановление. К косвенному ущербу мы относим потери от прекращения деятельности транспортной системы в результате разрушения.

По негативным последствиям чрезвычайных происшествий на транспорте и возможности возникновения чрезвычайных ситуаций можно произвести следующую градацию, путем деления всех объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств разделить на пять групп:

— к первой относятся особо опасные объекты, чрезвычайные происшествия на которых приводят к возникновению чрезвычайных ситуаций. Прежде всего, сюда относится это трубопроводный транспорт (нефтепроводы, газопроводы);

— ко второй группе относятся объекты повышенной опасности. Это воздушные суда, морские суда и некоторые объекты транспортной инфраструктуры, на которых находится большое количество людей. Чрезвычайные происшествия на них приводят, как правило, к гибели значительного числа людей, а также могут нанести большой вред природной среде (например, в случае разлива топлива при аварии танкера или при возникновении пожара в результате падения и взрыва самолета).;

— к третьей группе мы относим опасные объекты — автомобильный транспорт, городской наземный транспорт и объекты его инфраструктуры. Транспорт всегда является источником повышенной опасности, но соблюдение правил эксплуатации транспорта и правил

безопасности дорожного движения снижают угрозу аварий. К тому же аварии на автомобильном и городском наземном транспорте, как правило, не приводят к чрезвычайным ситуациям;

— к четвертой группе мы относим объекты, потенциально опасные, но редко создающие реальные угрозы безопасности, к ней относят железнодорожный транспорт. Хотя любое транспортное средство является источником повышенной опасности, но железнодорожный транспорт и по количеству аварий, и по тяжести последствий занимает последнее место среди всех видов транспорта. Кроме того, железнодорожный транспорт наносит минимальный ущерб природной среде;

— к пятой группе относятся объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства Вооруженных Сил Российской Федерации и других силовых структур. Они исключены из сферы действия закона о транспортной безопасности, так как обладают особым правовым статусом. Но при движении по дорогам общего пользования они обязаны соблюдать как правила эксплуатации транспортных средств, так и правила дорожного движения. Это относится и к автомобильной, и к специальной технике. Военские эшелоны и спецпоезда при движении по железнодорожным путям общего пользования также обязаны соблюдать Устав железнодорожного транспорта.

Таким образом, объекты транспортной инфраструктуры и особенно транспортные средства всех видов транспорта обладают потенциальной опасностью. Поэтому необходимо при организации системы обеспечения транспортной безопасности, на основе градации ОТИ и ТС объективно оценивать возможность реализации опасности и способы ее предупреждения.

С точки зрения функционирования объекты транспортной инфраструктуры делятся на объекты, непосредственно обеспечивающие движение и эксплуатацию транспорта, (пути сообщения, средства сигнализации и связи и т.п.), и объекты, обеспечивающие доступ населения к пользованию транспортом, а также возможность грузоперевозки (вокзалы, станции, остановочные пункты, грузовые терминалы и т.д.).

В связи с тем, что объекты транспортной инфраструктуры обеспечивают движение транспортных средств, к тому же на них скапливается большое количество людей (провожающих, встречающих, пас-

сажиров, персонала), то они обладают повышенным потенциалом общественной опасности, что и служит ведущим фактором криминализации посягательств на объекты транспортной инфраструктуры.

Посягательства на транспортную безопасность влекут за собой вред жизни или здоровью человека, окружающей природной среде или имуществу, а равно угрозу такого вреда. Поэтому общественные отношения, складывающиеся в связи с обеспечением безопасности объектов транспортной инфраструктуры, образуют объект преступлений, предусмотренных ст. 263, 266, 267, а также 205 и 281 УК РФ.

Следует отметить, что преступления против безопасности объектов транспортной инфраструктуры не посягают на какой-либо дополнительный непосредственный объект. Общественные отношения, складывающиеся в связи с обеспечением жизни и здоровья человека, окружающей природной среды, собственности, нарушаемые вследствие совершения данных преступлений, включены в структуру общественных отношений, возникающих в связи с обеспечением безопасности объектов транспортной инфраструктуры.

Расулов Алекпер Вагифович

*— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
«Транспортное право» Юридического института РУТ (МИИТ)*

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ДОГОВОРА О ПОДАЧЕ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ ПОД ПОГРУЗКУ И О ПРЕДЪЯВЛЕНИИ ГРУЗА К ПЕРЕВОЗКЕ

В экономической жизни нашей страны отношения, связанные с деятельностью транспорта, имеют важное значение. Из всех видов транспорта в Российской Федерации основным является железнодорожный транспорт. Среди транспортных договоров, направленных на обеспечение перевозок, одно из важных положений занимает договор о подаче транспортных средств под погрузку и о предъявлении груза к перевозке.

Рассмотрим данный договор на примере железнодорожного транспорта.

Правовые нормы, касающиеся данного договора, закреплены как в положениях ГК РФ, так и в положениях Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации (УЖТ РФ).

Согласно ст. 791 ГК РФ перевозчик обязан подать отправителю груза под погрузку в срок, установленный принятой от него заявкой (заказом), договором перевозки или договором об организации перевозок, исправные транспортные средства в состоянии, пригодном для перевозки соответствующего груза.

Аналогичная ст. 791 ГК РФ норма содержится и в УЖТ РФ. Так, в соответствии со ст. 11 УЖТ РФ для осуществления перевозки грузов железнодорожным транспортом грузоотправитель представляет перевозчику надлежащим образом оформленную и в необходимом количестве экземпляров заявку на перевозку грузов.

Заявка представляется грузоотправителем с указанием количества вагонов и тонн, железнодорожных станций назначения и других предусмотренных правилами перевозок грузов железнодорожным транспортом сведений. В заявке грузоотправитель должен указать срок действия заявки, но не более чем сорок пять дней.

Как видно из содержания статьи, заявка содержит в себе все существенные условия договора и может квалифицироваться как предложение заключить договор о подаче транспортных средств под погрузку и о предъявлении груза к перевозке, т.е. как оферта (ст. 435 ГК РФ). Соответственно действия перевозчика и владельца инфраструктуры по согласованию заявки и возврат данной заявки с отметкой о ее принятии грузоотправителю (либо организации, осуществляющей перевалку грузов) следует рассматривать как акцепт договора о подаче транспортных средств под погрузку и о предъявлении груза к перевозке (ст. 438 ГК РФ).

Однако, данному выводу, по нашему мнению, противоречат положения ч. 4 ст. 11 УЖТ РФ согласно которым, перевозчик обязан рассмотреть представленную заявку в течение двух дней и в случае возможности осуществления перевозки направить эту заявку для согласования владельцу инфраструктуры с отметкой о согласовании заявки.

Следовательно, отношения, связанные с самим представлением грузоотправителем заявки и ее принятием перевозчиком, следует признать односторонней сделкой, т.к. для ее совершения в соответствии с законом

(п. 2 ст. 154, ст. 791 ГК РФ и ст. 11 УЖТ РФ) необходимо и достаточно выражения воли одной стороны (грузоотправителя), и она создает обязанность не только для лица, совершившего сделку (грузоотправителя), но и для перевозчика в силу ч. 4 ст. 11 УЖТ РФ.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, следует, что отношения, связанные с подачей грузоотправителем заявки и ее принятием перевозчиком, имеют двойную природу. Сама подача грузоотправителем заявки с соблюдением порядка и сроков ее представления, еще не принятая перевозчиком к рассмотрению, представляет собой одностороннюю сделку, так как для ее совершения в соответствии с законом (п. 2 ст. 154, ст. 791 ГК РФ и ст. 11 УЖТ РФ) необходимо и достаточно выражения воли одной стороны (грузоотправителя). В случае же принятия такой заявки перевозчиком в установленные сроки налицо будет двусторонняя сделка.

Другим немаловажным моментом в правовом регулировании данного договора является установленная ст. 791 ГК РФ обязанность перевозчика подать отправителю груза под погрузку исправные транспортные средства в состоянии, пригодном для перевозки соответствующего груза. Следует отметить, что на рынке железнодорожных транспортных услуг с 2014 г. появился новый субъект, а именно оператор железнодорожного подвижного состава. Им является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие железнодорожный подвижной состав, контейнеры на праве собственности или ином праве и оказывающие юридическим или физическим лицам услуги по предоставлению железнодорожного подвижного состава, контейнеров для перевозок железнодорожным транспортом. Исходя из этого следует, что грузоотправитель может предусмотреть в заявке перевозку грузов в железнодорожном подвижном составе, принадлежащем оператору.

Таким образом, обоснована, по нашему мнению, необходимость изменения ст. 791 ГК РФ путем включения в нее нового субъекта данных правоотношений и разграничения прав и обязанностей перевозчика и оператора в договоре о подаче транспортных средств под погрузку и о предъявлении груза к перевозке.

Важность в правовом отношении договора о подаче транспортных средств под погрузку и о предъявлении груза к перевозке очевидна, в связи с чем, по нашему мнению, следует внести в гл. 40 ГК

РФ «Перевозка» и УЖТ РФ соответственно ряд статей, в которых необходимо дать точное определение договора о подаче транспортных средств под погрузку и о предъявлении груза к перевозке, а также установить субъектный состав данного договора их права и обязанности, а также ответственность сторон по данному договору.

Касаясь вопроса ответственности сторон по обязательству, возникающему при подаче и согласовании заявки, следует отметить, что перевозчик и владелец инфраструктуры имеют право отказать грузоотправителю в согласовании заявки в случаях, предусмотренных ст. 11 УЖТ РФ.

Перечень критериев технических и технологических возможностей осуществления перевозки, отсутствие которых является для перевозчика и владельца инфраструктуры основанием отказа от согласования заявки, утверждается Минтранс России.

Заявка в случае отказа в ее согласовании возвращается перевозчиком грузоотправителю и осуществляющей перевалку грузов организации с обоснованием причин отказа. Отказ в приеме и согласовании заявки может быть обжалован в судебном порядке. Порядок и способ уведомления перевозчиком грузоотправителя и осуществляющей перевалку грузов организации о принятии заявки или об отказе в перевозке устанавливаются по соглашению сторон.

Согласно ст. 793 ГК РФ, в случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения обязательств по перевозке стороны несут ответственность, установленную ГК РФ, транспортными уставами, кодексами и иными законами, а также соглашением сторон.

Так, в соответствии с ч. 11 ст. 94 УЖТ РФ в случае неправомерного отказа в согласовании заявки, поданной в соответствии с требованиями УЖТ РФ и правил перевозок грузов железнодорожным транспортом, перевозчик несет ответственность, предусмотренную договором об организации перевозок грузов.

Однако возникает вопрос, какой будет ответственность перевозчика за неправомерный отказ в согласовании заявки, поданной в соответствии с требованиями УЖТ РФ и правил перевозок грузов железнодорожным транспортом при отсутствии между грузоотправителями, грузополучателями и перевозчиками договора об организации перевозок грузов, т.е. при осуществлении грузоотправителем разовой отправки груза? Данный вопрос не урегулирован в УЖТ РФ.

Поэтому для полного уточнения правовой природы отношений, связанных с представлением грузоотправителем заявки и ее принятием перевозчиком, необходимо в ч. 11 ст. 94 УЖТ РФ внести дополнение об ответственности перевозчика, например, в виде штрафа за каждый день просрочки в случае неправомерного отказа в согласовании заявки, поданной в соответствии с требованиями УЖТ РФ и правил перевозок грузов железнодорожным транспортом, если в договоре об организации перевозок грузов не предусмотрена ответственность перевозчика за неправомерный отказ в согласовании заявки, поданной в соответствии с требованиями УЖТ РФ и правил перевозок грузов железнодорожным транспортом или, в случае отсутствия между грузоотправителями, грузополучателями и перевозчиками договора об организации перевозок грузов, т.е. при осуществлении грузоотправителем разовой отправки груза.

Смирнова Вера Владимировна

— кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института РУТ (МИИТ)

Колесников Николай Владиславович

— студент 4 курса Юридического института РУТ (МИИТ)

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ЛИЦ, ВЛАДЕЮЩИХ ТРАНСПОРТНЫМ СРЕДСТВОМ

Налоги — обязательные платежи, взимаемые государством с физических и юридических лиц. Они являются одним из главных источников дохода государственного бюджета.

Одним из специальных налогов, взимаемых с определенных категорий граждан, является транспортный налог. Данный налог регулируется положениями гл. 28 НК РФ. Правовое регулирование транспортного налога объективно важно по ряду причин, связанных с постоянно растущем количеством транспортных средств, отрицатель-

ным воздействием транспорта на дорожное покрытие, низкой гражданской ответственностью при взимании налога.

Сборы от налога в размере 100 % поступают в бюджеты субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 361 НК РФ, установление ставок транспортного налога относится к полномочиям региональных властей, которые на свое усмотрение могут повышать или понижать налоговые ставки, установленные в п. 1 данной статьи, но не более чем в десять раз.

Транспортный налог не имеет целевого характера, т.е. все денежные средства, которые поступают от его уплаты в бюджет, могут расходоваться региональными властями в рамках закона на любые цели. Будет уместно отметить, что такой подход является несправедливым, так как налог платится относительно узкой категорией лиц, а именно — владельцами транспортных средств. Если же придать данному платежу целевое значение и направить расходование средств на развитие дорожной сети, то значительно улучшится транспортная ситуация в городах, повысится качество дорожного покрытия. Можно увеличить расходы на защиту окружающей среды.

До принятия НК РФ на территории России функции транспортного налога выполнял комплекс различных видов обязательных платежей, которые были закреплены в Законе Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации» и включал в себя такие платежи как:

- 1) налог на имущество с физических лиц в отношении водного и воздушного транспорта;
- 2) акцизы с продажи, в личное пользование граждан, легковых автомобилей;
- 3) налог на приобретение автотранспортных средств;
- 4) налог, взимаемый с владельцев транспортных средств;
- 5) налог, взимаемый с пользователей автомобильных дорог.

В настоящее время одной из проблем порядка налогообложения лиц, владеющих транспортным средством, является то, что начисление налога рассчитывается исходя из мощности транспортного средства. Недостаток данного подхода, по нашему мнению, заключается в том, что от мощности транспорта не зависит степень как износа дорожного покрытия, так и вред окружающей среде, который может нанести транспортное средство. В современном высокотехнологич-

ном мире мощные автомобили в основном куда легче и безопаснее для природы, чем старые марки. Так, если сравнить автомобили «нового» и «старого» поколения, «Kia Rio» 2016 г. выпуска выбрасывает в атмосферу не более 85 грамм вредных веществ на километр¹, в то время как ВАЗ-2110 1990 года выпуска выбрасывает около 200 грамм на километр².

По нашему мнению, для более качественных расчетов должны учитываться масса автомобиля, экологический класс модели и другие характеристики.

К следующей проблеме можно отнести задолженности по оплате транспортного налога. Так задолженность по транспортному налогу на 1 января 2016 г. составила 99,7 млрд. руб., увеличившись почти в два раза по сравнению с 57 млрд. руб. на 1 января 2014 г., свидетельствуют данные Счетной палаты Российской Федерации³. Данная проблема возникает в основном в связи с несвоевременной доставкой налогоплательщику налогового уведомления, отсутствием взаимодействия между налогоплательщиками и налоговыми органами, поступлением в налоговые органы некорректной информации из регистрирующих органов, низкой гражданской ответственности.

В целях минимизации потерь бюджета следует обязать налогоплательщиков обращаться в налоговые органы при неполучении уведомления, необходимо внести изменения в предоставление налоговыми органами электронной услуги «личный кабинет налогоплательщика» в части обеспечения возможности получать уведомления обо всех изменениях и подачи необходимых документов.

Неуплата транспортного налога лицами, владеющими транспортным средством, ведет к накоплению больших объемов задолженностей за длительный период времени. Так, Федеральным законом от 28 декабря 2017 г. № 436-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные за-

¹ <http://avto-flot.ru/vybrosy/kia/rio.html> [Электронный ресурс] (дата обращения 1.10.2018).

² https://studbooks.net/508657/ekologiya/vyhlopnye_gazy/ [Электронный ресурс] (дата обращения 1.10.2018).

³ Задолженность по транспортному налогу выросла вдвое / <https://www.vestifinance.ru/articles/85577> [Электронный ресурс] (дата обращения 5.10.2018).

конодательные акты Российской Федерации» утвердили, что все долги, имеющие срок давности более трех лет, подлежат списанию, вследствие чего, только в 2018 г. бюджеты регионов потеряют около 41 млрд. руб., которые будут списаны в виде безнадежных долгов.

Для предотвращения масштабных потерь бюджетов регионов и повышения процента собираемости транспортного налога необходимо ввести такие меры, которые бы препятствовали эксплуатации транспортного средства в случае наличия задолженности по уплате транспортного налога в бюджет. Таким способом является предоставление обязательных документов, свидетельствующих об отсутствии задолженностей по уплате транспортного налога, пеней и штрафов по нему, при прохождении владельцем транспортного средства процедуры оформления ОСАГО.

Считаем необходимым внести изменения в акты Правительства Российской Федерации в части запрета регистрирующим органам производить регистрационные действия в отношении транспортного средства по доверенности и при наличии задолженности по транспортному налогу.

В результате, предлагаемые меры обеспечат большую социальную справедливость при расчете транспортного налога и увеличат налоговые поступления от налогоплательщиков.

Суденко Владимир Егорович

— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
«Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика»
Юридического института РУТ (МИИТ)

ВАЖНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ ПРИ РАСКРЫТИИ И РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

Развитие российского общества на современном этапе характеризуется поэтапным созданием правового государства. Однако, вместе с формированием правового государства в нашей стране, в последнее годы наблюдается резкое осложнение криминогенной обстановки, рост преступности, распространение ее организованных форм. Современная преступность, обусловленная помимо иных факторов региональными войнами, представляет серьезную угрозу для безопасности государства. Это ставит перед учеными и практиками правоохранительных органов задачу поиска новых направлений, эффективных форм и методов борьбы с преступностью. Появление и развитие в нашей стране новых видов преступлений, не известных в недалеком прошлом ни российской науке уголовного права, ни практическим работникам правоохранительных органов, при совершении которых используются компьютерно-технические средства и информационно-обрабатывающие технологии, настоятельно требует от законодателей принятия срочных мер правового противодействия им.

Вместе с тем и наука не только не должна оставаться в стороне от решения проблем борьбы с вновь возникающими общественно опасными деяниями, в настоящее время не предусмотренными уголовным законодательством в виде преступлений, но и стараться опережать их появление и разрабатывать меры противодействия этому. Среди подобных опасностей можно назвать широкое распространение лазерных «указок» с довольно высоким потенциалом. Именно такими лазерами неоднократно осуществлялось ослепление экипажей воздушных судов. И хотя это пока не привело к трагическим последствиям, но именно пока, поскольку вряд ли можно полностью исключить в дальнейшем катастрофы с самолетами, вертолетами и другими воздушными судами, чьи экипажи могут быть ослеплены лазером.

Важная роль в преодолении названных и многих других проблем принадлежит криминалистической науке, прежде всего криминалистической технике, то есть к такой отрасли знания, которая занимается вопросами борьбы с преступностью, разрабатывая специальные приемы и средства обнаружения, расследования и предупреждения преступлений. В наши дни развиваются многие направления криминалистической техники, прежде всего, с использованием новейших криминалистических технических средств, аппаратов, приборов, а также компьютерных технологий, предназначенных для целей раскрытия, расследования и предупреждения преступлений. Однако не все достижения криминалистической науки в области криминалистической техники применяются и могут быть применены в борьбе с преступностью. Нередко тормозом к их широкому внедрению являются нерешенные правовые проблемы, подтверждающие допустимость и обоснованность применения тех или иных технико-криминалистических средств. Например, полиграф — программно-аппаратный комплекс, позволяющий опрашивать конкретное лицо в реальном времени с одновременной регистрацией изменений физиологических показателей испытуемого для раскрытия и расследования конкретного преступления.

Можно твердо сказать, что решение важнейших задач борьбы с преступностью в целом и с отдельными преступлениями, в частности, немислимо без учета широких возможностей современных научно-технических достижений, которыми, как это ни печально, с успехом пользуются преступники. Такие достижения должны быть и в распоряжении тех, кто борется с преступностью, то есть правоохранительных органов¹.

Важно то, что научно-технические средства и методы направлены на получение криминалистически значимой информации в основном из материальных следов преступлений, то есть из таких ее носителей, которые обладают подлинной объективностью. Только материальные следы преступления, независимо от того, созданы ли они в процессе его совершения или искусственно созданы для сокрытия действительных следов, не подвержены страху, корыстным побужде-

¹ Вольтинский А. Ф. Общие положения криминалистической техники. М., 1998. С. 35 — 54.

ниям, что отличает их от следов субъективных (личностных) источников информации. Именно это является реальным путем получения объективной информации, ее объективизации в процессе доказывания при раскрытии и расследовании преступлений¹, при установлении объективной истины по уголовному делу².

Информация, скорость ее обращения и самое важное — ее получение потребителем является движущей силой, способной обеспечить переход к информатизированной деятельности всех без исключения правоохранительных органов. Обладание соответствующей информацией, полученной процессуальным путем в результате применения криминалистической техники, в наше время относится к одному из важнейших ресурсов для целей борьбы с преступностью, наряду с информацией, получаемой в результате осуществления оперативно-розыскной деятельности. В то же время и оперативно-розыскная деятельность в своей повседневной работе также широко использует технико-криминалистические средства и методы для получения оперативной информации, применяемой как для предупреждения преступлений, так и для их быстрого и полного расследования.

В условиях современного состояния преступности эффективность раскрытия и расследования преступлений в первую очередь связана со своевременной полученной информацией о том или ином преступлении и о лицах, его совершивших. Так, противодействие терроризму и экстремизму в Северо-Кавказском регионе, проводимое в свое время, подтвердило тезис: только основываясь на информационном превосходстве можно добиться победы над любыми видами преступлений. Лишь своевременность получения оперативно-розыскной информации и быстрое ее использование позволяло своевременно и эффективно осуществлять соответствующие контртеррористические операции. Информационное превосходство всегда позволяло и позволяет добиться качественного сдвига в борьбе с какими бы то ни было преступлениями. Реализация силового превосходства правоохранительных органов над преступностью возможна только на

¹ Суденко В. Е. Криминалистика. Пятигорск, 2008. С. 55 — 64.

² Гузиков В. Г. Особенности технико-криминалистического обеспечения пресечения, раскрытия и расследования преступлений, связанных с терроризмом. Волгоград, 2003.

основе превосходства информационного превосходства¹, а информационного — на основе использования самых новейших технических и технико-криминалистических средств.

Литература

1. Белкин, Р. С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории / Р. С. Белкин. — М., 1987.
2. Волынский, А. Ф. Общие положения криминалистической техники / А. Ф. Волынский. — М., 1998.
3. Гузиков, В. Г. Особенности технико-криминалистического обеспечения пресечения, раскрытия и расследования преступлений, связанных с терроризмом / В. Г. Гузиков. — Волгоград, 2003.
4. Суденко, В. Е. Криминалистика / В. Е. Суденко. — Пятигорск, 2008.

Тимонина Ирина Владимировна

— кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
«Теория права, история права и международное право»
Юридического института РУТ (МИИТ)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСТОРЖЕНИЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА ПО ИНИЦИАТИВЕ РАБОТОДАТЕЛЯ НА ТРАНСПОРТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ

Изучение правоотношений, связанных с увольнением работника по инициативе работодателя, в том числе, на предприятиях транспорта, и сейчас является важным направлением научно-правовых исследований. Поэтому социальная значимость данных отношений, возникающих между участниками трудовых отношений, чрезвычайно велика.

Следует отметить, что неэффективность регулирования отношений, связанных с расторжением трудового договора, возникающих между субъектами увеличивает напряженность в сфере труда и обществе в целом. Вносимые в трудовое законодательство изменения кос-

¹ Белкин Р. С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории. М., 1987.

нулись и правоотношений, связанных с расторжением трудового договора, но вместе с тем, не решили всех существующих проблем в данной сфере.

Правоприменительная практика показывает, что в сфере трудовых отношений, в том числе, связанных с увольнением работника по инициативе работодателя на транспортных предприятиях, нередко возникают конфликты. Практика также показывает, что в отдельных случаях при расторжении трудового договора по инициативе работодателя нарушаются трудовые права и интересы работников.

Необходимо обратить внимание и на тот факт, что возникающие проблемы нередко субъективны и обусловлены незнанием участниками отношений трудового законодательства, неумением работника последовательно отстаивать свои интересы, отсутствием эффективных механизмов защиты нарушенных прав.

Но следует отметить и тот факт, что существующие в трудовом законодательстве ограничения в отношении работодателя не всегда обоснованы, так как не всегда обеспечивают его экономические интересы, что негативно сказывается на кадровой политике транспортной организации.

Понятно, что цели и интересы субъектов трудового договора различны. Трудовое законодательство в равной степени признает это и направлено на обеспечение интересов обеих сторон. Поэтому, в обязательном порядке, трудовое законодательство должно сохранять оптимальный баланс в системе прав, законных интересов и обязанностей субъектов трудового договора.

Дальнейшее развитие правового регулирования прекращения трудового договора по российскому трудовому законодательству должно определяться в русле сложившихся международно-правовых стандартов¹.

Поэтому в целях устранения имеющихся противоречий необходимо постоянно отслеживать статистику рынка труда, анализировать нормативные правовые акты, изучать правоприменительную практику, вносить изменения и дополнения в законодательство о труде.

¹ Тихомиров М. Ю. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя // Право и экономика. 2009. № 2. С. 91.

Очевидно, что трудовой договор, заключенный на неопределенный срок на предприятиях транспорта, подразумевает его длительное действие, однако любые правоотношения между субъектами в силу определенных причин могут быть прекращены, особенно учитывая специфику транспортной отрасли. И в тех случаях, когда это происходит по инициативе работодателя вопреки воле работника, между субъектами возникают противоречия, что приводит к конфликту сторон. А поскольку необоснованные прекращения трудовых договоров вызывают такие неблагоприятные последствия, как безработицу, голод, преследуя цель стабилизировать трудовые и иные социальные отношения, регулирует порядок прекращения трудового договора¹.

Как правило, к основаниям прекращения трудового договора обычно относят юридические факты, т.е. такие обстоятельства, при наличии которых закон допускает прекращение трудового договора.

Такие основания прекращения трудового договора перечислены в статье 77 ТК РФ и распространяются на всех работников. Перечень этих оснований не является исчерпывающим, так как трудовой договор может быть прекращен и по другим основаниям, предусмотренным ТК РФ и иными федеральными законами (ч. 2 ст. 77 ТК РФ).

Расторжение трудового договора подразумевает прекращение трудового правоотношения, ранее возникшего на основании трудового договора, заключаемого сторонами.

В отдельных случаях инициатива прекращения трудового договора принадлежит работодателю, и зачастую право работодателя расторгнуть трудовой договор не связано с его желанием наказать работника, а вызвано объективными причинами.

Необходимо понимать, что правовое регулирование труда лиц, работающих на предприятиях транспорта, имеет свои особенности².

Следует отметить, что правовая модель прекращения трудового договора по инициативе работодателя при отсутствии виновных действий работника по существу представляет собой разновидность правового дозволения на фоне общего запрета. И в основе применения такого режима зачастую лежит обоснованное (экономически, соци-

¹ Уткин С. Н. Увольнение работника // Кадровик. 2009. № 2. С. 42.

² Тимонина И. В. Дисциплина труда и дисциплинарная ответственность работников транспорта // Транспортное право и безопасность. 2018. № 2(26). С. 147 —153.

ально) желание законодателя предоставить работодателю определенные преимущества¹.

То есть, прекращение трудового договора по инициативе работодателя транспортного предприятия при отсутствии виновных действий работника является исключением из принципа стабильности трудовых правоотношений. И в этих случаях принцип законности не нарушается, так как основания расторжения трудового договора предусмотрены трудовым законодательством или специальным нормативным актом.

Работодателю следует помнить о том, что в случаях, когда прекращение трудового договора с работником транспортной организации происходит по инициативе самого работодателя, но по основаниям, не связанным с виной работника (например, реорганизация предприятия, сокращение численности или штата работников и т.д.), работник, как сторона трудового отношения особо нуждается в правовой защите.

В этих случаях работодатель обязан предупредить в установленный законом срок работника об увольнении с возможностью поиска увольняемым другой работы; предложить ему другую имеющуюся работу; соблюдать норму ТК РФ, регулиующую преимущественное право на оставление работника на работе.

Поэтому соблюдение трудового законодательства должно жестко контролироваться государством в этих случаях, а работодатель должен четко следовать установленным законом принципам.

Основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя в связи с виновными действиями работника транспорта классифицируются исходя из характера и особенностей выполнения работником его трудовой функции (п. 7 — 10 ч. 1 ст. 81, гл. 51 ТК РФ).

Поскольку транспортные средства являются источниками повышенной опасности, трудовое законодательство предъявляет особые требования к приему на работу, рабочему времени, времени отдыха, дисциплине труда и увольнению лиц, работающих на транспортных

¹ Власов В. И., Крапивин О. М. Наиболее распространенные основания для увольнения работников при реструктуризации организаций // Гражданин и право. 2015. № 2. С. 77.

предприятиях, в целях минимизации несчастных случаев и причинения ущерба пассажирам.

Дисциплина труда данной категории работников регулируется не только ТК РФ, но и положениями (уставами) о дисциплине, устанавливаемыми федеральными законами. И практически во всех случаях, нарушение дисциплины труда влечет расторжение трудового договора с работником транспортного предприятия.

Устав о дисциплине работников транспорта предусматривает дополнительные, по сравнению с нормами ТК РФ, виды поощрения и дисциплинарного взыскания, дополнительные основания увольнения, с учетом особенностей в порядке применения дисциплинарных взысканий, обусловленных спецификой работы. Но в соответствии со ст. 330 ТК РФ положения (уставы) о дисциплине работников, труд которых непосредственно связан с движением транспортных средств, утверждаются федеральными законами.

А. В. Ефремов обращает внимание на тот факт, что увольнение работника за совершение дисциплинарного проступка является крайней мерой дисциплинарных взысканий и только в определенных законом случаях¹.

Серьезным нарушением трудовой дисциплины, в соответствие с законодательством, считается прогул, появление работника на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, нарушение правил охраны труда и иные случаи, указанные в ст. 81 ТК РФ. Но работодателю необходимо помнить о том, что увольнение работника транспортного предприятия по указанным основаниям может наступить лишь при совершенном им дисциплинарном проступке, являющемся основанием для привлечения его к дисциплинарной ответственности. Совершенный работником проступок повлечет обязательное расторжение трудового договора, например, в том случае, если работник транспорта нарушил правила охраны труда, и последствием явился, или мог быть несчастный случай на предприятии.

Работодатель должен знать нормы трудового законодательства, которыми четко регламентирован порядок и процедура расторжения

¹ Ефремов А. В. Увольнение как дисциплинарное взыскание // Гражданин и право. 2014. № 7. С. 77.

трудового договора по его инициативе в связи с виновными действиями работника. Эти нормы должны быть соблюдены, так как их нарушение влечет за собой признание судом необоснованности увольнения работника и основанием для его восстановления на работе.

Поэтому знание и соблюдение порядка расторжения трудовых договоров с работниками является юридической обязанностью работодателя и его представителей, а, в конечном итоге, одним из условий соблюдения принципа законности увольнения.

На практике, имеют место ошибки, допускаемые работодателями по разным причинам, включая те из них, которые связаны с некоторой неясностью норм закона, а порой — неопределенностью используемых правовых понятий, нечеткостью сформулированных процедурных требований, пробелом в законодательстве¹.

Важен тот факт, что охране и защите трудовых прав работников способствует правильное и быстрое разрешение трудовых споров, восстановление нарушенных прав и укрепление принципа законности в области труда.

Судебная практика 2015 — 2018 гг. показывает, что достаточно много судебных решений вынесено в пользу работников, уволенных по инициативе работодателя, в связи с тем, что работодателями были допущены нарушения процедуры увольнения. Ю. П. Орловский отмечает, что распространены и сознательные нарушения установленного порядка увольнения, что свидетельствует, о низком уровне правовой культуры работодателя².

Поэтому, во избежание судебных ошибок, закон установил обязанность работодателя представлять суду доказательства наличия законного основания для расторжения трудового договора, что также способствует соблюдению принципа законности и защите в полном объеме, трудовых прав работников.

Делая вывод, следует указать на то, что для расторжения трудового договора по инициативе работодателя, в том числе, на предприятиях транспорта, даже в связи с виновными действиями работника, должны быть веские основания. Следует также обратить внимание на

¹ Орловский Ю. П. Актуальные вопросы о незаконном увольнении // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. 2011. № 4. С. 10.

² Там же.

то, что расторжение трудового договора по инициативе работодателя при отсутствии виновных действий работника транспортного предприятия не является формой ответственности, хотя и связано с лишением субъективных прав работника по трудовому договору, и в этих случаях, для прекращения трудового договора не требуется наличие правонарушения.

Думается, что трудовое законодательство и дальше нуждается в конкретизации норм, регулирующих одностороннее расторжение трудового договора по инициативе работодателя, особенно по основаниям, не связанных с виной работника. То есть, во избежание нарушений и конфликтов между субъектами трудового договора, необходима четкая правовая регламентация данных трудовых правоотношений.

Литература

1. Власов, В. И. Наиболее распространенные основания для увольнения работников при реструктуризации организаций / В. И. Власов, О. М. Крапивин // Гражданин и право. — 2015. — № 2.
2. Ефремов, А. В. Увольнение как дисциплинарное взыскание // Гражданин и право. — 2014. — № 7.
3. Орловский Ю. П. Актуальные вопросы о незаконном увольнении / Ю. П. Орловский // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. — 2011. — № 4.
4. Тимонина, И. В. Дисциплина труда и дисциплинарная ответственность работников транспорта / И. В. Тимонина // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 2(26).
5. Тихомиров, М. Ю. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя / М. Ю. Тихомиров // Право и экономика. — 2009. — № 2.
6. Уткин, С. Н. Увольнение работника / С. Уткин // Кадровик. — 2009. — № 2.

Филиппова Марианна Юрьевна
— кандидат юридических наук, доцент,
заместитель директора Юридического института РУТ (МИИТ)
по учебно-методической работе

ЗАПРЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДЛЯ НЕКОТОРЫХ КАТЕГОРИЙ РАБОТНИКОВ ТРАНСПОРТА НА ВЫПОЛНЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ РАБОТ НА ТРАНСПОРТЕ: ДИСКРИМИНАЦИЯ ИЛИ ЗАБОТА ЗАКОНОДАТЕЛЯ?

Известно, что одним из принципов трудового права является принцип запрета дискриминации в сфере труда. В соответствии со ст. 3 ТК РФ каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Вместе с тем, следует отметить, что всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на специфических требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией, равно как и особые меры, направленные на удовлетворение нужд лиц, которые по соображениям пола, возраста, физических недостатков, семейных обязательств или социального и культурного уровня обычно признаются нуждающимися в особой защите или помощи. Так, трудовое законодательство устанавливает особенности регулирования труда отдельных категорий работников, в частности, женщин, лиц с семейными обязанностями, лиц в возрасте до восемнадцати лет. Для указанных категорий работников особые условия труда могут быть установлены не с целью их дискриминации, по половому признаку, например, а в силу того, что в связи с возрастными, физиологическими, другими особенностями такие лица нуждаются в создании такого правового режима трудовой деятельности, который мог бы в

полной мере обеспечить охрану их здоровья, физического и психического развития. В связи с этим, постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2000 г. утвержден Перечень тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин. В сфере железнодорожного транспорта и метрополитена, в соответствии с указанным Перечнем, запрещается применение труда женщин, в частности, при выполнении работ по следующим профессиям и отдельным категориям рабочих: аккумуляторщик, занятый ремонтом свинцовых аккумуляторов; водитель дрезины и его помощник, работающие на железнодорожных линиях высокой колеи; кондуктор грузовых поездов; кочегар паровозов в депо; машинист паровоза и его помощник; машинист дизельпоезда и его помощник; машинист тепловоза и его помощник; машинист электровоза и его помощник; машинист электропоезда и его помощник; монтер пути (при превышении установленных норм предельно допустимых нагрузок для женщин при подъеме и перемещении тяжестей вручную)¹; носильщик, занятый перемещением багажа и ручной клади; осмотрщик-ремонтник вагонов; проводник по сопровождению грузов и спецвагонов, занятый сопровождением грузов на открытом подвижном составе; составитель поездов, помощник составителя поездов и другие.

Деятельность на автомобильном транспорте не допускает возможности привлечения женщин в качестве водителя автомобиля, работающего на автобусе с количеством мест свыше 14 (кроме занятого на внутризаводских, внутригородских, пригородных перевозках и перевозках в сельской местности в пределах одной дневной смены, при условии непривлечения к техническому обслуживанию и выполнению ремонта автобуса); водителя автомобиля, работающего на автомобиле грузоподъемностью свыше 2,5 тонн (кроме занятого на внутризаводских, внутригородских, пригородных перевозках и перевозках в сельской местности в пределах одной дневной смены, при

¹ Приложением к постановлению Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 6 февраля 1993 г. утверждены Нормы предельно допустимых нагрузок для женщин при подъеме и перемещении тяжестей вручную. В частности, подъем и перемещение тяжестей при чередовании с другой работой (до 2-х раз в час) ограничивается 10 кг, подъем и перемещение тяжестей постоянно в течение рабочей смены — 7 кг груза.

условии непривлечения к техническому обслуживанию и выполнению ремонта грузового автомобиля); слесаря по ремонту автомобилей, выполняющего вручную мойку деталей двигателя автомобиля, работающего на этилированном бензине и др.

На морском транспорте женщинам запрещены работы, выполняемые по следующим профессиям и должностям: боцман береговой, матрос береговой, старший матрос береговой (за исключением работающих на пассажирских причалах местных и пригородных линий); кочегар судна и котельный машинист, занятые обслуживанием котлов на судах и грузоподъемных кранах, независимо от вида сжигаемого в котлах топлива; палубная команда (боцман, шкипер, помощник шкипера и матросы всех наименований) судов всех видов флота и другие.

Речной транспорт не предполагает применения женского труда по профессиям и должностям матросов всех наименований пассажирских и грузопассажирских судов (за исключением судов на подводных крыльях и глиссирующих, а также судов, работающих на внутригородских и пригородных линиях), земснарядов, землесосов и судов смешанного «река — море» плавания; машиниста крана (крановщика), занятого на плавучем кране; машинной команды судов всех видов флота и др.

Гражданская авиация также устанавливает запреты для привлечения женщин к отдельным видам работ, выполняемым по профессиям и должностям: авиационный механик (техник) по планеру и двигателям, авиационный механик (техник) по приборам и электрооборудованию, авиационный механик (техник) по радиооборудованию, авиационный техник (механик) по парашютным и аварийно-спасательным средствам, авиационный техник по горюче-смазочным материалам, инженер, занятые непосредственно на техническом обслуживании самолетов (вертолетов) и другие.

Кроме этого, постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2000 г. утвержден также Перечень тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда лиц моложе восемнадцати лет. Так же, как и Перечень, рассматриваемый выше, в области железнодорожного транспорта и метрополитена к таким работам, в частности, относятся: работы по реостатным испытаниям тепловозов;

работы, выполняемые рабочими, занятыми на очистке вагонозамедлителей и сортировочных горок; работы, выполняемые рабочими, занятыми на ремонте и обслуживании горячего оборудования в машинном отделении тепловозов и дизельном отделении моторных вагонов и дизель-поездов; работы, выполняемые электромехаником и электромонтером, занятыми на ремонте и обслуживании аппаратуры, устройств связи, обслуживании и ремонте устройств сигнализации, централизации, блокировки; работы, выполняемые электромехаником и электромонтером, занятыми на ремонте и обслуживании контактной сети, тяговых и трансформаторных подстанций и высоковольтных линий под напряжением на высоте; работы, выполняемые по профессиям: бригадир (освобожденный) по текущему содержанию и ремонту пути и искусственных сооружений; бригадир (освобожденный) предприятий железнодорожного транспорта и метрополитенов; водитель дрезины; дежурный по железнодорожной станции, дежурный по отделению железной дороги, дежурный по парку, дежурный по переезду, дежурный по разъезду, дежурный по сортировочной горке, дежурный по станции метрополитена, дежурный станционного поста централизации, дежурный стрелочного поста; диспетчер вагонного депо, диспетчер дорожный, диспетчер локомотивный дорожный, диспетчер по регулированию вагонного парка, поездной диспетчер, станционный диспетчер, энергодиспетчер; кочегар паровозов в депо; мастер дорожный, мастер мостовой, мастер, занятый на безотцепочном ремонте вагонов, мастер тоннельный, мастер пункта технического обслуживания вагонов, мастер дистанции энергоснабжения; машинист автомотрисы, машинист дизель-поезда, машинист железнодорожно-строительных машин, машинист мотовоза, машинист паровоза, машинист поворотной и подъемной машин моста, машинист тепловоза, машинист электровоза, машинист электропоезда; машинист эскалатора; механик-бригадир пассажирского поезда; мойщик-уборщик подвижного состава; обходчик пути и искусственных сооружений; оператор дефектоскопной тележки, оператор по путевым измерениям, оператор поста централизации, оператор при дежурном по станции, оператор при маневровом диспетчере железнодорожной станции; пломбирщик вагонов и контейнеров, занятый на работах по наливу и сливу сернистой нефти; поездной электромеханик; пресовщик колесных пар; слесарь по ремонту подвижного состава, заня-

тый на ремонте и заправке клапанов сливных приборов цистерн, на обслуживании ходовой части локомотивов, дизель-поездов и электропоездов на техническом обслуживании, и работы по некоторым другим профессиям.

Хлопушин Дмитрий Сергеевич
— аспирант Юридического института РУТ (МИИТ)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДОГОВОРА ФИНАНСОВОЙ АРЕНДЫ (ЛИЗИНГА) ВОЗДУШНЫХ СУДОВ

Актуальность рассмотрения лизинга в рамках российской правовой системы продиктована, как бы в последнее время это избито ни звучало, санкционным давлением и инициированием Правительством Российской Федерации работы по созданию конкурентных и, главное, привлекательных условий внесения воздушных судов в Государственный реестр гражданских воздушных судов Российской Федерации и стимулированию эксплуатантов переводить используемые воздушные суда иностранного производства в российский реестр¹, иными словами, под юрисдикцию или, как принято говорить, под флаг государства.

Национальная принадлежность воздушных судов определяется в соответствии со ст. 17 Конвенции о международной гражданской авиации или, как ее принято называть, Чикагской конвенции 1944 г., которая гласит, что воздушные суда имеют национальность того государства, в котором они зарегистрированы. Такая регистрация в соответствии со ст. 19 производится в любом Договаривающемся государстве в соответствии с его законами и правилами. Каждое воздушное судно должно иметь соответствующие национальные и регистрационные знаки, что установлено ст. 20. При этом, исходя из положений конвенции, воздушное судно может находиться в одном реестре одного государства, что, если забежать вперед, создает дополнитель-

¹ Представители авиационного сообщества обсудили в Минтрансе вопрос перевода иностранных воздушных судов в российский реестр // Министерство транспорта Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.mintrans.ru/press-center/news/8825> (дата обращения: 1.10.2018).

ные правовые трудности при трансграничной деятельности, в частности, в рамках лизинговых правоотношений.

В настоящее время в Российской Федерации эксплуатируется 4 408 воздушных судов, 3533 из которых, за исключением воздушных судов, выполняющих полеты в интересах эксплуатантов, оказывающих услуги по выполнению полетов на вертолетах, являются легкими и сверхлегкими воздушными судами, используемыми гражданами в собственных целях.

Таким образом, в Российской Федерации в целях коммерческого использования эксплуатируется всего 875 воздушных судов, из которых только 135 выполняют полеты в рамках сертификата эксплуатанта в целях коммерческой перевозки пассажиров. Причем из этого числа 34 воздушных судна эксплуатируются операторами бизнес-авиации и используются для нерегулярных пассажирских перевозок.

Остальные воздушные суда, используемые российским эксплуатантами для регулярных и нерегулярных воздушных перевозок, находятся вне юрисдикции Российской Федерации и носят флаг других государств, при этом выполняя полеты внутри территории Российской Федерации в рамках заключенных межправительственных соглашений в соответствии со ст. 83bis Чикагской конвенции.

Подавляющее большинство, а именно 667 воздушных судов, используемых российскими авиакомпаниями, зарегистрированы и носят флаг Бермудских островов. Вторым реестром по количеству зарегистрированных воздушных судов для использования на территории России является реестр Ирландии, — 32 воздушных судна. Остальные воздушные судна зарегистрированы в реестре Арубы (4 воздушных судна), и 3 воздушных судна зарегистрированы в других государствах, таких как Люксембург, Лихтенштейн и Мальта.

Таким образом, порядка 90 % пассажиров российских авиакомпаний перевозятся на воздушных судах, носящих флаг других государств.

Не будем акцентировать внимание на вопросах юрисдикции и действия российского законодательства на борту воздушных судов, а остановимся лишь вкратце на причинах, по которым собственники воздушных судов (а в 90 % случаев собственниками воздушных судов являются лизинговые компании) предпочитают регистрировать воздушные судна на Бермудских островах и в других офшорных государствах массовой регистрации воздушных судов.

Ст. 83bis Чикагской конвенции позволяет государствам, которые самостоятельно не могут обеспечить контроль за поддержаниемлетней годности гражданских воздушных судов, иными словами, за соответствием технического состояния воздушного судна требованиям законодательства и эксплуатационной документации воздушного судна, передавать полностью или частично эти функции другому государству.

Для этого на межправительственном уровне государства участницы Чикагской конвенции заключают между собой соглашения, по которым одно государство передает ряд полномочий своей авиационной администрации в области контроля эксплуатации воздушных судов авиационной администрации другого государства.

Необходимость заключения межправительственных соглашений в рамках ст. 83bis возникла в связи с массовым переходом российских эксплуатантов на воздушные суда иностранного производства взамен признанных экономически неэффективными и исчерпавшими свой ресурс эксплуатации воздушных судов советского производства.

В связи с тем, что первыми лизингодателями иностранных воздушных судов стали иностранные финансовые организации, исторически сложилось, что лизинговые правоотношения проходят за пределами российской юрисдикции, а регистрация воздушных судов осуществляется в странах массовой регистрации признающих юрисдикцию стран лизингодателей.

Данные обстоятельства оказали негативное влияние на развитие института авиационного лизинга, учитывающего особенности авиационной деятельности в Российской Федерации.

Однако продолжающаяся тенденция избегания российского реестра для регистрации воздушных судов иностранного производства и, как следствие, российской юрисдикции в принципе весьма, на наш взгляд, закономерна и обоснована.

В частности, это вызвано более удобными с точки зрения получения услуг, сопровождающих внесение воздушного судна в реестр данного государства, его эксплуатацию и исключение из реестра после окончания эксплуатации, предоставляемыми авиационными администрациями стран массовой регистрации воздушных судов, таких как Бермудские острова, Ирландия и других.

Структура, содержание и форма изложения законодательства, регулирующего авиационную деятельность и, в частности, эксплуатацию воздушного судна, совпадают с правилами стран — ведущих авиапроизводителей и авиационных администраций, таких как Федеральное управление гражданской авиации США, Европейское агентство авиационной безопасности, что является весьма важным аспектом в процессе эксплуатации и поддержания летной годности воздушных судов, непосредственно влияя на остаточную стоимость воздушного судна после окончания эксплуатации его российскими владельцами, особенно при последующей передаче воздушного судна в лизинг эксплуатанту в другое государство с исключением данного воздушного судна из российского реестра.

Проблема потери части остаточной стоимости вызвана фактическим отсутствием системы поддержания летной годности воздушных судов иностранного производства и ее фиктивной квазисистемой правил, разработанных российскими авиационными властями.

В результате при внесении воздушного судна в российский реестр, при фактической передаче контроля за поддержанием летной годности на российскую авиационную администрацию, функции которой осуществляет Федеральное агентство воздушного транспорта, воздушное судно при выводе его из российского реестра, как правило, теряет порядка 30 % стоимости ввиду необходимости повторного проведения процедур по поддержанию летной годности, отвечающих общемировым требованиям и признанных государством-производителем воздушного судна, на эквивалентную 30 % стоимости обслуживания сумму.

Таким образом, в целях минимизации финансовых потерь и сохранения ликвидности воздушного судна даже те воздушные суда иностранного производства, которые находятся в собственности у российских лизинговых компаний, регистрируются через дочерние иностранные компании в реестрах стран массовой регистрации воздушных судов, что значительно оптимизирует их эксплуатацию.

При этом немаловажным аспектом, влияющим на привлекательность российского реестра и передачу воздушного судна для эксплуатации в Российской Федерации, в принципе является риск невозврата самолета в случае недобросовестности эксплуатанта или его несостоятельности. Особенно эта проблема обострилась с появившейся тен-

денцией банкротств крупных авиакомпаний, таких как «Трансэаэро», «Кагалым авиа», «Вим Авиа», «Саратовские авиалинии», эксплуатирующих в основном воздушные суда иностранного производства, взятые в лизинг у иностранных лизингодателей.

Проблематичность изъятия воздушного судна с территории Российской Федерации, как физическая, так и юридическая, весьма негативно сказалась на привлекательности внесения воздушного судна в российский реестр.

На сложившейся практике со времен первой волны банкротств перевозчиков 2008 г. воздушные суда компаний, которые прекращают полеты, зачастую становятся гарантом или, иными словами, заложниками исполнения финансовых обязательств перед контрагентами, в частности, перед аэропортами.

Воздушные суда компаний, которые начинают показывать признаки финансовой несостоятельности, прекращают обслуживать, отказывая тем самым в выпуске их в полет, фактически не предоставляя топливо и наземное обслуживание в рамках предполетной подготовки. Таким образом, воздушное судно становится заложником аэропорта и находится в нем до момента, пока эксплуатант или лизингодатель не сможет урегулировать вопрос с принадлежностью самолета и возврату его лизингодателю.

Но в настоящее время санкционные ограничения со стороны ряда иностранных государств подняли вопрос о переводе воздушных судов путем создания привлекательных условий и стимулирования перевода воздушных судов иностранного производства в Государственный реестр гражданских воздушных судов Российской Федерации на добровольной основе, что открывает, по нашему мнению, проблему неготовности российского института лизинговых правоотношений к обслуживанию воздушных судов иностранного производства.

Первым весомым шагом по изменению законодательства Российской Федерации в целях создания благоприятных условий для иностранных лизингодателей было присоединение Российской Федерации к Конвенции о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования и Протоколу по авиационному оборудованию к Конвенции о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования и внесение соответствующих сопутствующих изменений в Административный регламент Федерального агентства воз-

душного транспорта предоставления государственной услуги по государственной регистрации гражданских воздушных судов и ведению Государственного реестра гражданских воздушных судов Российской Федерации, утвержденный приказом Минтранса России от 5 декабря 2013 г. № 457, направленных на установление порядка государственной регистрации безотзывных полномочий на дерегистрацию и вывоз гражданского воздушного судна.

Таким образом, частично было устранено одно из препятствий, оказывающих негативное влияние на привлекательность российского реестра, предоставив тем самым собственнику воздушного судна возможность прекращать регистрацию в реестре Российской Федерации с последующим перемещением его за пределы территории Российской Федерации на место хранения, обслуживания или в любую «удобную» юрисдикцию.

Вместе с тем, даже при условии установления системы поддержания летной годности воздушных судов, гармонизированной с законодательством ведущих стран-авиапроизводителей, а также признанной ведущими авиационными администрациями, а также в случае введения дополнительных финансовых преференций, которые сделают регистрацию воздушных судов в Российской Федерации привлекательной, как и регистрация в офшорных юрисдикциях, останется ряд правовых вопросов, связанных с договором финансовой аренды (лизинга) воздушных судов.

В Российской Федерации лизинговые правоотношения регулируются положениями параграфа 6 ч. 2 ГК РФ, а также Федеральным законом от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)». По нашему мнению, этот закон в значительной мере устарел и не способен соответствовать общемировой практике правового сопровождения лизинга воздушных судов и другой авиационной техники.

При этом недавно разработанный Минфином России и размещенный для публичного обсуждения проект закона «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации (в части совершенствования гражданско-правового регулирования лизинговой деятельности)» не решает актуальных для авиационного лизинга проблем, а в некоторых случаях и вводит дополнительные ограничения, которые осложняют лизинг авиационной техники.

К примеру, проектом предлагается, что лизингополучатель после надлежащего исполнения своих обязательств приобретает право собственности на предмет лизинга. В договоре можно будет предусмотреть, что это может произойти и до полного исполнения обязательств.

Стороны смогут договориться только об одном случае, когда лизингополучатель не станет собственником имущества: после исполнения всех обязательств перед лизингодателем предмет лизинга нужно утилизировать или снести. Условия договора, противоречащие этим правилам, будут ничтожными.

Сейчас при прекращении договора лизингополучатель должен вернуть имущество лизингодателю (подход, общий для аренды). Однако переход права собственности лизингополучателю можно предусмотреть в так называемом договоре выкупного лизинга.

Таким образом, действующая редакция закона о лизинге носит весьма абстрактный характер. С одной стороны, данный подход оправдан принципами свободы гражданско-правовых отношений и договора, с другой — порождает ситуацию правовой неопределенности.

Однако в целях устранения ситуаций правовой неопределенности и гармонизации законодательства о авиационном лизинге с общемировой практикой регулирования представляется разумным выделить положения, регулирующие договорные отношения финансовой аренды (лизинга) воздушных судов и иной авиационной техники, в отдельный нормативный правовой акт.

В частности, в указанном нормативном правовом акте необходимо пойти по пути предложенных Минфином России изменений в ГК РФ и произвести отход лизинга от конструкции аренды.

Так, проектом предлагается, что по договору лизингодатель обязуется предоставить финансирование лизингополучателю. Оно заключается в оплате предмета лизинга или его части по договору, который лизингодатель заключил с третьим лицом. Лизингополучатель обязуется возратить предоставленное финансирование, а также внести плату за пользование им.

Кроме того, предлагается установить, что право собственности лизингодателя на предмет лизинга обеспечивает исполнение обязательств лизингополучателя.

Таким образом, предполагается, что лизинг перейдет на модель обеспеченного финансирования.

При реализации обеспеченного финансирования в предлагаемом нормативном правовом акте, регулирующем авиационный лизинг, вполне уместным будет введение конкретных разновидностей лизинга, которые активно применяются в международной практике, а также и в какой-то части в Российской Федерации.

В частности, предлагается введение в рамках лизинга авиационной техники следующих типов договора авиационного лизинга:

- договор прямого кредитования;
- комплексный операционный лизинг;
- операционный лизинг.

Чеботарева Анна Александровна

— кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института РУТ (МИИТ)

Данилина Елена Ивановна

— доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры «Административное право, экологическое право, информационное право» Юридического института РУТ (МИИТ)

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕГАПОЛИСАХ

Для России, как собственно и для любой другой страны, развитая транспортная инфраструктура обеспечивает не только нормальную жизнедеятельность государства, но и его национальную безопасность и целостность¹. Общественный транспорт, которым в подавляющем большинстве государств занимается муниципальная власть, это уникальный по своим полезным свойствам социальный институт, опосредованный транспортными средствами, которые, в свою очередь,

¹ Якунин В. И. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития. М.: Экономика, 2013. С. 9.

функционируют только при наличии подходящих энергетических ресурсов, путей и других компонентов инфраструктуры.

В совокупности все элементы сферы городского транспорта представляют собой разветвленную систему факторов, обуславливающих возникновение, изменение и прекращение общественных отношений по поводу извлечения максимальной пользы от городского транспорта с минимальным расходом ресурсов и оптимальной доходностью исполнителей транспортных услуг, а также перманентного воспроизводства и улучшения этой системы.

Такие характеристики сферы городского транспорта в деталях (обеспечение безопасности перевозок пассажиров, прав социально уязвимых слоев населения, баланса интересов транспортных предприятий в сфере городского транспорта потребителей их услуг, энергетической эффективности, экологического равновесия в регионе и др.) требуют публично-правового вмешательства, публично-частного партнерства. Правопорядок в этой сфере не исчерпывается саморегулированием только на основе диспозитивного правового воздействия исполнителя и заказчика транспортных услуг.

В Российской Федерации органами административно-правового регулирования транспортной деятельностью стали Федеральные служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное агентство по геодезии и картографии¹.

Целевая функция системы городского пассажирского транспорта определяется законодательно. В Транспортной стратегии Российской Федерации указано, что целью организаторов транспортного обслуживания населения Российской Федерации является всестороннее, полное и качественное удовлетворение транспортных потребностей жителей городов и других населенных пунктов².

Однако в этой стратегии мало внимания уделено развитию городских транспорта и инфраструктуры, решение этих вопросов передано местным органам власти. Исследователями отмечено, что реформа городского пассажирского транспорта призвана:

¹ Морозов С. Ю. Транспортное право : учебник. М.: Уолтерс Кловер, 2008. С. 22.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации».

1) повысить эффективность операторов рынка, создать для них равные условия экономической конкуренции независимо от формы собственности, обеспечить переход от покрытия убытков к рыночным отношениям между заказчиком и оператором перевозок, в частности отказом от льгот, не подкрепленных финансированием, реальным финансированием существующих льгот;

2) сопровождаться применением административно-правовых и экономических механизмов, разумно ограничивающих использование личных транспортных средств при наличии альтернативных качественных услуг городского транспорта, а также архитектурно-плановых решений для повышения пропускной способности улично-дорожной сети и создания приоритетных условий для городского транспорта¹.

Анализ механизмов административно-правового регулирования транспортной деятельностью в европейских мегаполисах приводит к ряду выводов:

1) способы организации городского транспорта значительно отличаются как в разных странах Европы, так и в разных европейских городах.

2) административно-правовое регулирование сферы городского транспорта специализированно осуществляется структурным подразделением муниципалитета или отдельным независимым органом, который, согласно законодательству, защищает интересы как потребителей транспортных услуг, так и перевозчиков. Основная задача этого органа заключается в регулировании рынка этих услуг путем установления определенного уровня доходности на маршрутах городского транспорта, стимулирования сокращения расходов перевозчиков и увеличения объема предлагаемых населению услуг, контроля цен и качества перевозок и др.

Литература

1. Давыдова, Л. В. Проблемы и перспективы развития городского пассажирского транспорта / Л. В. Давыдова, С. А. Ильминская //

¹ Давыдова Л. В., Ильминская С. А. Проблемы и перспективы развития городского пассажирского транспорта // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 12. С. 2 — 11.

Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2014. — № 12. — С. 2 — 11.

2. Морозов, С. Ю. Транспортное право : учебник / С. Ю. Морозов. — М.: Уолтерс Кловер, 2008. — 310 с.

3. Якунин, В. И. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития / В. И. Якунин. — М.: Экономика, 2013.

Шевчук Анатолий Николаевич

— кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института РУТ (МИИТ)

ДОСУДЕБНЫЙ (ПРЕТЕНЗИОННЫЙ) ПОРЯДОК УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ И ОПТИМИЗАЦИЯ СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА

Судами общей юрисдикции в последние годы рассматривается значительное количество гражданских и административных дел. Судебная нагрузка, как следует из статистических данных¹, не имеет тенденцию к уменьшению.

	Поступило дел	Окончено дел	Окончено с вынесением решения
2017 г.	18 823 620	18 806 369	17 903 700
2016 г.	16 904 275	17 014 551	15 769 985

¹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2014 — 2017 годы // Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации // <http://www.cdep.ru>

2015 г.	15 920 892	15 807 802	14 497 254
2014 г.	13 935 456	13 817 270	12 620 082

Как видно, ежегодно более одного миллиона или около миллиона дел оканчиваются производством без вынесения решения, т.е. без разрешения судом спора (вопроса, имеющего правовое значение), по существу. Либо в этом не было необходимости, либо судопроизводство начато неосновательно, либо по иной формальной причине потребность в вынесении решения отпала.

Закон предусматривает две группы оснований окончания судебного разбирательства без вынесения решения. В свете оптимизации как судопроизводства, так и способов защиты прав физических лиц, обратимся к таким из них, как: истцом не соблюден установленный федеральным законом для данной категории дел или предусмотренный договором сторон досудебный порядок урегулирования спора; стороны заключили мировое соглашение, и оно утверждено судом; истец отказался от иска (ст. 220, 222 ГПК РФ).

Снижение судебной нагрузки нельзя рассматривать как самоцель, однако это фактор, позволяющий более эффективно организовывать судебную работу по делам, требующим судебного разрешения искового заявления (заявления) по существу.

По значительному числу из приведенных оснований окончания судопроизводства без вынесения решения обстоятельства, указывающие на их наличие, могут быть установлены на этапе возбуждения гражданского дела, т.е. при принятии заявления к производству суда.

Возможности по уменьшению числа гражданских дел в ряде случаев заложены в самом законодательстве. Так, по отношениям в сфере транспорта в значительной мере имеет распространение институт претензионного (досудебного) порядка урегулирования возникшего спора. Он позволяет не задействовать судебные процедуры для урегулирования конфликта и его разрешения. В то же время нечеткость правового регулирования данного института в транспортном законодательстве относительно физических лиц не способствует надлежа-

щей защите их прав. Суды из-за неполного и нечеткого, иногда неоднозначного правового регулирования обязательности для физических лиц претензионного порядка защиты права, испытывают затруднения на стадии возбуждения гражданского дела, при его подготовке к слушанию и рассмотрению по существу. По статистике за 2017 г. истцы отказывались от своих требований по 284 572 делам. Мировые соглашения заключались по 94 249 делам, из них при использовании во время производства в суде процедуры медиации — в 1 314 случаях. Приведенные данные указывают на то, что есть резервы для оптимизации досудебных процедур урегулирования споров, чтобы споры разрешались без проведения судопроизводства.

Этому призван служить и претензионный порядок урегулирования споров. Надлежащее регулирование досудебного (претензионного) порядка разрешения спора содействует уменьшению судебной нагрузки, служит повышению эффективности правовой защиты интересов личности.

Данная процедура характерна для отношений в сфере транспорта и предусмотрена в Уставе железнодорожного транспорта Российской Федерации» (ст. 120, 121), Воздушном кодексе Российской Федерации (ст. 124), Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации (ст. 161), в Уставе автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (ст. 39).

Для гражданского процессуального права важным является вопрос об обязательности претензионного порядка урегулирования (разрешения) спора, поскольку согласно п. 1 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ исковое заявление подлежит возврату, если истцом не соблюден установленный федеральным законом для данной категории споров или предусмотренный договором сторон досудебный порядок урегулирования спора либо истец не представил документы, подтверждающие соблюдение досудебного порядка урегулирования спора.

Обязательность или альтернативность досудебного порядка урегулирования споров устанавливается не ГПК РФ, а законодательством о транспорте.

В соответствии со ст. 39 Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта до предъявления к перевозчикам, фрахтовщикам исков, вытекающих из договоров перевозок пассажиров или договоров фрахтования, к таким лицам могут

быть предъявлены претензии; до предъявления к перевозчикам исков, вытекающих из договоров перевозок грузов, к таким лицам в обязательном порядке предъявляются претензии. Следовательно, обязательный претензионный порядок предусмотрен в случае возникновения спора из договора перевозки груза. Причем не только для юридических, но и для физических лиц. В Правилах перевозок грузов автомобильным транспортом¹, Правилах перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом² ничего не указано относительно обязательности (альтернативности) подачи претензии. Не конкретизируются в них и законодательные положения о субъектах подачи претензии в случае перевозки груза.

В ч. 3 и 4 ст. 124 Воздушного кодекса Российской Федерации установлено следующее: «До предъявления к перевозчику иска в случае нарушения договора воздушной перевозки груза или договора воздушной перевозки почты перевозчику предъявляется претензия. В случае нарушения договора воздушной перевозки пассажира, договора воздушной перевозки груза или договора воздушной перевозки почты перевозчику предъявляется заявление или претензия в аэропорту пункта отправления или в аэропорту пункта назначения по усмотрению заявителя».

Приведенные положения ч. 3 ст. 124 Воздушного кодекса недостаточно четко определяют обязательность подачи претензии в случае, например, перевозки физическим или юридическим лицом груза: формулировка «До предъявления к перевозчику иска ... перевозчику предъявляется претензия» может быть истолкована и таким образом, что претензия может быть предъявлена. Видимо, законодатель предусмотрел обязанность подачи претензии, в таком случае нормы данной части могли быть изложены в более определенной, с указанием на обязательность предъявления претензии в случае возникновения спора по поводу перевозки груза. Ничего законодатель не указал по поводу обязательности подачи претензии при возникновении спора, вы-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 272 «Об утверждении Правил перевозок грузов автомобильным транспортом».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»

текающего из договора перевозки пассажира¹ — в ч. 4 ст. 124 Воздушного кодекса идет речь только о месте подачи претензии по спору, возникшему из договора перевозки пассажира. На наш взгляд, в ст. 124 Воздушного кодекса необходимо указать, что пассажир вправе подать претензию.

В отличие от Воздушного кодекса, в Федеральном законе 10 января 2003 г. № 18 «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (ст. 120) имеется недвусмысленное указание на то, что при спорах, возникших из перевозки груза, подача претензии является обязательной: «До предъявления к перевозчику иска, связанного с осуществлением перевозок груза, грузобагажа ... к перевозчику обязательно предъявляется претензия». В то же время право пассажира на выбор способа защиты права — подавать претензию или обращаться в суд — напрямую не предусмотрено. Альтернативный способ защиты права пассажиром железнодорожного транспорта вытекает из содержания ст. 121 Устава железнодорожного транспорта, устанавливающей случаи подачи претензии: «До предъявления к перевозчику иска, возникшего в связи с осуществлением перевозок пассажиров, багажа, к перевозчику может быть предъявлена претензия...».

Кардинальное отличие от рассмотренных в регулировании обязательности подачи претензии при возникновении спора с участием физического лица закреплено в Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации (ст. 161): «До предъявления иска в связи с перевозкой пассажира, багажа, груза ... обязательным является предъявление претензии к перевозчику или буксировщику». Обязательность подачи претензии физическим лицом по спорам, возникающим из перевозки пассажира, а не только груза, — своеобразие данного закона. Учитывая систему законодательства в сфере транспорта, необходимо отметить и непоследовательность законодателя. Если в других законах напрямую или косвенно декларируется альтернатива в выборе способа защиты своих прав физическим лицом, то

¹ По этому поводу отсутствует регулирование и в Правилах перевозки пассажиров воздушным судном (приказ Минтранса России от 28 июня 2007 г. № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей»».

Кодекс внутреннего водного транспорта предусматривает только обязанность использования досудебного порядка урегулирования спора.

Данное положение не соответствует гражданскому законодательству. Ст. 797 ГК РФ устанавливает, что до предъявления к перевозчику иска, вытекающего из перевозки груза, обязательно предъявление ему претензии в порядке, предусмотренном соответствующим транспортным уставом или кодексом.

Рассмотренные положения дают основания заключить, что обязательность претензионного порядка защиты права по отношению к физическим лицам установлена законами в сфере транспорта относительно перевозки груза. Некоторые законы не указывают, как следует поступать в случае перевозки грузобагажа. Учет этого обстоятельства способствовал бы упорядочению отношений по защите прав физических лиц в области транспорта. Как и совершенствование законодательных положений, содержащихся в Воздушном кодексе, Уставе автомобильного транспорта об обязательности подачи претензии физическим лицом, которые либо отсутствуют, или имеют нечеткость формулировок.

Более того, обязательность претензионного порядка для физических лиц является небесспорной. Ст. 46 Конституции Российской Федерации, провозглашая право на судебную защиту, не предполагает предварительные процедуры урегулирования спора с участием физических лиц.

Таким образом, надлежащее регулирование транспортным законодательством вопроса обязательности претензионного порядка в защите физическими лицами своих прав и законных интересов будет гарантировать права личности, будет способствовать однозначному толкованию судами положений об обязательности претензионного порядка урегулирования споров и, в конечном счете, будет служить повышению эффективности деятельности судов и реализации ими судебной власти.

Шукина Татьяна Владимировна
— доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры
«Таможенное право и организация таможенного дела»
Юридического института Российского университета
транспорта (МИИТ)

ПОНЯТИЕ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

Система как явление представляет собой единство закономерно расположенных, взаимно связанных частей¹. Относительно системы законодательства укажем, что она состоит из совокупности подобных частей – нормативных актов. Это подтверждается сложившимися в теории права взглядами ученых на правовую категорию «система законодательства». Под системой законодательства² в юридической теории понимается единый комплекс всех действующих нормативных правовых актов государства по своей социальной направленности и назначению, разделяемый на составные части в зависимости от характера регулируемых отношений в различных сферах жизни, а также места органов, принимающих нормативные акты, в общей иерархической системе органов государства. Существует и несколько иная трактовка системы законодательства³ как совокупности источников права, которые являются формой выражения правовых норм.

Основным элементом системы законодательства является нормативный правовой акт. Нормативный правовой акт представляет собой результат правотворческой деятельности компетентных органов государства или всенародного волеизъявления (референдума). Результат, выраженный в форме официального акта правотворчества, в котором содержатся нормы права.⁴ Нормативный правовой акт⁵ содержит только нормы права (правила общего характера), обладающие госу-

¹ Большой толковый словарь русского языка. Режим доступа. URL: <http://www.xn--80aacc4big7b.xn--p1ai/%>

² Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистиков. М. : Издательство Юрайт, 2011. С. 480.

³ Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Учебник для высших учебных заведений / под ред. В. Г. Стрекозова. М.: Интерстиль, Омега-Л, 2008. С. 294—295.

⁴ Там же. С. 238—239.

⁵ Там же. С. 238—239.

дарственной обязательностью; оформляется в виде официального государственного документа с группировкой норм права по определенным структурным образованиям (разделам, главам, статьям). Ненормативный правовой акт или индивидуальный правовой акт не входит в систему законодательства. Он направлен к разрешению конкретной жизненной ситуации и к конкретным лицам (персонифицирован).

Сама система законодательства может быть разделена на отдельные части по различным основаниям: отраслевую, вертикальную и федеративно-территориальную системы законодательства¹. В свою очередь вертикальная (иерархическая) система законодательства делится на законы и подзаконные акты, которые классифицируются в зависимости от юридической силы и принявших их органов государственной власти. С точки зрения существования федеративно-территориальной системы законодательства она подразделяется на федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ, систему нормативных актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления, локальных нормативных актов². Локальные нормативные акты – это внутриорганизационные подзаконные акты, издаваемые различными организациями для регламентации своих внутренних вопросов, и распространяются они на членов этих организаций³.

Система законодательства по своему характеру субъективна, зависит от экономических потребностей общества, особенностей развития государственного и муниципального управления; она динамична и отвечает современным запросам государства и общества. Потребность государства в эффективном функционировании иерархического, взаимно связанного и взаимно объединенного государственного и муниципального управления отражается в нормативных правовых актах всех уровней правотворчества на протяжении более 15 лет.

Публичное управление объединяет все уровни и виды исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, социальные группы (добровольчество, социально - ориентированные

¹ Теория государства и права: учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистиков. М. : Юрайт, 2011. С. 481.

² Там же. С. 482—483.

³ Хропанюк В. Н. Указ. соч. С. 242—243.

некоммерческие организации, субъектов различных видов кооперации, промышленности и других отраслей управления и экономики), общественные группы (общественные советы и т.п.) в целях решения стратегических задач развития Российской Федерации. В связи с чем, сформировался массив нормативных актов, регулирующих публичное управление в РФ. Он содержит в себе правовые нормы различных отраслей публичного права и даже частного права (государственно-частное партнерство в части заключения концессионных соглашений и др.). И данное правовое образование нормативных правовых актов требует детального исследования, классификации, структуризации и оценки.

Представим структуру системы законодательства о публичном управлении, разделяющуюся на федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и систему нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Правовое регулирование публичного управления федеральными органами государственной власти, в первую очередь, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Это основополагающий нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, устанавливающий системные принципы и концептуальные основы реализации публичного управления в Российской Федерации. Объединение государственного и местного уровней власти в целях исполнения волеизъявления населения подчеркивает особую значимость передачи народом своего права на власть государству в лице всех его органов. Ввиду этого роль публичного управления и его правового обеспечения является важной и ответственной в функционировании государства.

Учитывая комплексность правового регулирования публичного управления, то совокупность федеральных законодательных актов в этой области обладает разносторонним характером. По характеру и содержанию их следует классифицировать на следующие группы законодательных актов:

- законодательные акты, регулирующие правовой статус, систему и структуру органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных субъектов публичного управления;
- законодательные акты, регулирующие правовой статус и прохождение государственной и муниципальной службы;

- законодательные акты в сфере противодействия коррупции;
- законодательные акты стратегического планирования;
- законодательные акты, дифференцируемые по организационно - отраслевому признаку;
- законодательные акты, регулирующие отношения по осуществлению контроля (надзора) и применению мер юридической ответственности.

Особую группу законодательных актов представляют собой законодательные акты стратегического планирования. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ определяет основы стратегического планирования и разработки стратегических документов в публичном управлении. В нем определяются:

- система, принципы и основы стратегического планирования;
- виды и порядок разработки документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на федеральном уровне;
- виды и порядок разработки документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне;
- виды и порядок разработки документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования на федеральном уровне;
- виды и порядок разработки документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на уровне субъекта РФ;
- виды и порядок разработки документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования на уровне субъекта РФ;
- виды и порядок разработки документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования на уровне субъекта РФ;
- основы стратегического планирования на уровне муниципального образования;

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования;
- основы реализации документов стратегического планирования;
- основы ответственности за нарушение законодательства РФ и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования.

Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. N 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ определяет правовой статус зоны территориального развития в РФ. Это – часть территории субъекта РФ, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития и им предоставляются меры государственной поддержки. Зона территориального развития создается сроком в двенадцать лет, и ее создание включается в Стратегию социально-экономического развития субъекта РФ. Насчитывается 20 субъектов РФ, где допускается создание зон территориального развития (республика Алтай, республика Бурятия, республика Дагестан, Забайкальский край, Приморский край и др.)².

Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»³ устанавливает, что территория опережающего социально - экономического развития - часть территории субъекта РФ, включая закрытое административно - территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности. Это – моногорода, и создаются они в целях формиро-

¹ О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ.

² Перечень субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития, утв. постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2016 г. № 1415.

³ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ.

вания благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. Территория опережающего социально-экономического развития создается на семьдесят лет по решению Правительства РФ на основании предложения уполномоченного федерального органа. Срок существования территории опережающего социально-экономического развития может быть продлен по решению Правительства РФ. На территории опережающего социально-экономического развития могут создаваться индустриальные (промышленные) парки. Территории опережающего социально-экономического развития создаются в порядке, установленном Правительством РФ, на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов), включенных в соответствующий перечень¹. Моногорода делятся на 3 категории и всего насчитывается 319 моногородов (городское поселение город Онега, Чусовское городское поселение, городской округ - город Набережные Челны, городское поселение - город Семилуки и др.).

Правовую основу деятельности Правительства Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные указы Президента Российской Федерации, то есть высший орган исполнительной власти государства организует и обеспечивает их исполнение федеральными и региональными органами исполнительной власти, принимает меры по устранению нарушений этого законодательства.

Данный законодательный акт регламентирует следующие *управленческие принципы* для федеральных и отчасти региональных органов исполнительной власти:

- 1) *общеправовые, ценностные принципы*:
 - верховенство закона;
 - народовластия;
 - федерализма;

¹ Правила создания территорий опережающего социально - экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утв. постановлением Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614; Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утв. распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. N 1398-р.

- разделения властей;
- ответственности органа исполнительной власти;
- гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

2) *внутриорганизационные принципы*;

3) *принципы сотрудничества (кооперации)*: взаимодействия с Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, органами судебной власти, органами государственной власти субъектов РФ.

Федеральное законодательство о публичном управлении в Российской Федерации характеризуется обширностью, многоплановостью нормативных правовых актов по количеству, содержанию, наименованиям, органам исполнительной власти и должностным лицам, их принявшим, а также значительным преобладанием в этом массиве правовых документов — подзаконных нормативных правовых актов. *Вся система нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления строится в единой вертикали и на общих началах правового регулирования*, которое определяется Президентом РФ и федеральными органами государственной власти. Основополагающие нормативные правовые акты Президента и федеральных органов исполнительной власти закрепляют обязательные рекомендации к разработке и утверждению на региональном и муниципальном уровнях подобных нормативных правовых актов. Устанавливая тем самым единые принципы и характеристики государственного и муниципального управления, отражающиеся в системе законодательства о публичном управлении.