

Актуальные проблемы повышения качества юридического образования в транспортном вузе в условиях реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года

Землин А. И., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Процесс глобализации экономики и процессов управления, повышение требований к профессиональной подготовке работников выдвинули в число неотложных задач современности повышение качества высшего образования. В области железнодорожного транспорта это особо жестко предопределено потребностями реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р) в интересах модернизации транспортной системы и обеспечения перехода к ее системному комплексному развитию по ключевым направлениям.

В Программном документе ЮНЕСКО «Реформирование и развитие высшего образования» (1995 г.) указано: «Качество высшего образования является понятием, характеризующимся многочисленными аспектами, и в значительной мере зависящим от контекстуальных рамок данной системы, институциональных задач или условий и норм в данной дисциплине». Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века (1998 г.) провозгласила: «Качество в сфере высшего образования является многомерной концепцией, которая должна охватывать все его функции и виды деятельности». Положениями Болонского процесса, участником которого является Российская Федерация, качество высшего профессионального образования определяется как «основное условие для доверия, уместности, мобильности и привлекательности в зоне европейского высшего образования».

Принципы системы управления качеством образования в Университете, по

нашему мнению, должны стать модификацией принципов менеджмента качества, сформулированных в общепринятых стандартах по менеджменту качества ISO 9000:2000 (ГОСТ Р ИСО 9000-2001/9004-2001), Всеобщего менеджмента качества (TQM) и могут быть сформулированы следующим образом.

1. Ориентация на потребителя

Университет зависит от своего потребителя — Учредителя и других заинтересованных сторон и потому должен учитывать их текущие и перспективные потребности, выполнять их требования, гибко реагировать на возможности и запросы Заказчика.

2. Вовлечение преподавателей и обучающихся

Активное участие работников Университета всех категорий и обучающихся всех уровней профессионального образования в деятельности по повышению качества образования дает возможность с выгодой использовать их способности для обеспечения высоких результатов в учебно-воспитательной и научной работе.

3. Процессный подход к управлению качеством образования

Желаемый результат в области качества образования в Университете достигается быстрее в условиях, когда всеми ресурсами и видами деятельности управляют как процессами, которые, в свою очередь, складываются из ряда операций

4. Системный подход к управлению качеством образования

Должная эффективность деятельности коллектива Университета в области качества образования достигается на основе руководства всеми его составляющими элементами как системой взаимосвязанных процессов.

Следует отметить, что вопросы качества образования, под которым в ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» понимается «комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образова-

тельными стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы», в настоящее время приобретают все большее значение.

Во многом это предопределено процессами вхождения России в единое экономическое пространство, потребностями обеспечения конкурентоспособности российского образования.

В то же время, очевидно, что решение задачи повышения качества образования возможно только при наличии научно обоснованной, логичной и непротиворечивой управляемой системы, обеспечивающей координационные и субординационные связи между участниками правоотношений в образовательной сфере. Для этого должна быть сформирована соответствующая методологическая и организационно-правовая основа, сформирован понятийно-категориальный аппарат, определены принципиальные подходы к осуществлению образовательной деятельности. Именно этими причинами и была вызвана необходимость разработки и принятия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», вступающего в силу с 1 января 2013 года.

Однако, анализ закона приводит к выводу о наличии целого ряда противоречий и пробелов, потенциально способных создать существенные затруднения в достижении поставленных при его подготовке целей.

В частности, вызывает сомнение с точки зрения лингво-семиотического и формально-юридического анализа само процитированное легальное определение качества образования, как характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося. Если определение образовательной деятельности, понимаемой законодателем как «деятельность по реализации образовательных программ» содержится в п. 17 ст. 2 Зако-

на, то второй компонент — «подготовка обучающегося» — вообще не определен. В прочем, очевидно, что подготовка обучающегося также может осуществляться только в рамках опять-таки реализации образовательных программ. Таким образом, вся «комплексность» характеристики качества образования основывается лишь на одном показателе — реализации образовательных программ. Исходя из легального определения в целях установления степени качества образования эта реализация оценивается на предмет соответствия следующим показателям:

федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам,

федеральным государственным требованиям;

потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность.

При этом особо отмечено, что оценивается «в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы».

Анализ п.п. 6, 7, 8 указанной статьи Закона позволяет прийти к выводу о том, что федеральный государственный образовательный стандарт, образовательный стандарт, федеральные государственные требования — это, по сути, совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня, профессии, специальности и направлению подготовки, утвержденных компетентным органом исполнительной власти.

При этом образовательная программа (п. 9 той же статьи Закона) — комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), организационно-педагогических условий и в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, форм аттестации, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов.

Очевидно, что взаимосвязь анализируемых категорий заключается в том, что результаты образовательной программы должны соответствовать утвержденным требованиям к образованию, профессии, специальности, направлению подготовки, т.е. федеральному государственному образовательному стандарту, образовательному стандарту, федеральным государственным требованиям.

Поскольку использованное законодателем понятие «потребности физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность» легального и даже просто содержательного определения не имеет, анализ его может быть осуществлен лишь с точки зрения потребности в получении образовательных услуг, соответствующих требованиям к образованию, профессии, специальности, направлению подготовки, т.е. федеральному государственному образовательному стандарту, образовательному стандарту, федеральным государственным требованиям, и, следовательно, опять-таки в рамках реализации образовательной программы.

Таким образом, применение простейших процедур формально-логического анализа приводит к выводу о том, что легализованное в Законе определение качества образования как «комплексной характеристики» на самом деле устанавливает всего один элементарный критерий: образование качественно, если деятельность по реализации образовательных программ позволяет обеспечить достижение запланированных результатов образовательной программы. Поскольку результат образовательной программы это формирование соответствующих компетенций выпускника, постольку это и есть тот показатель, который характеризует, по мнению разработчиков Закона качество образования.

Следует также отметить тот факт, что в числе двенадцати основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, сформулированных в п. 1 ст. 3 Закона, нет ни только принципиальной установки, но и вообще ни одного

упоминания о качестве образования.

Таким образом, очевидно, что вопросы правового регулирования сущностного, содержательного и процессуального обеспечения качества образования остаются весьма слабо разработанными и нуждаются в научном обосновании и методическом сопровождении.

К вопросу о включении транспортного права в Номенклатуру специальностей научных работников в сфере юриспруденции

Землин А. И., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Необходимость обеспечения интересов национальной безопасности в условиях глобализации экономики жестко детерминирует потребность дальнейшего совершенствования правового обеспечения развития транспортной инфраструктуры России. В области железнодорожного транспорта эта зависимость особо очевидна, о чем свидетельствует содержание Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р). Очевидно, что модернизации транспортной системы и обеспечение перехода к ее системному комплексному развитию по ключевым направлениям невозможно без соответствующего правового обеспечения, сопровождающегося системным научным сопровождением.

В связи с изложенным очевидно, что необходимость включения транспортного права в Номенклатуру специальностей научных работников в сфере юриспруденции предопределена 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 транспортного законодательства.

Применение традиционного отраслевого подхода, основанного на потребностях исследования права как институционального явления, позволяет констатировать, что в транспортном праве накоплена достаточная 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»; Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»; 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 властно-организационные отношения, регулируемые административным правом, и имущественные отношения, регулируемые гражданским пра-

вом. Транспортное право представляет собой комплексную отрасль российского права. Оно регулирует разные 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, праксиологической аутентичностью транспортного права.

Применение достижений правовой праксиологии (деятельного подхода) также позволяет сделать вывод о необходимости включения и особого выделения в номенклатуре специальностей научных работников в сфере юриспруденции транспортного права.

«Исключительно отраслевая систематизация накопленных юридических знаний не способна в полной мере их выразить и представить. Категорию деятельности предложено использовать как дополнительное основание определения и упорядочивания современных научных знаний о праве. Речь идет о действии права, его претворении в жизнь. Безусловно, это не решает всех проблем, связанных с системным выделением научных юридических знаний, но может служить соответствующим подспорьем» (И.М. Мацкевич, Н.А. Власенко. Новая номенклатура научных специальностей в сфере юриспруденции).

В этом ракурсе общая цель объединения в единой специальности научных работников транспортного права научных представлений о совершенствовании и применении норм различных отраслей права — гражданского, административного, трудового, земельного и т.д. — состоит в обеспечении возможности комплексного исследования правовых явлений и процессов и с учетом этого — 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 транс-

порта как источника повышенной опасности, регулируются нормами транспортно-правового 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 моментов, 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 вопросов, 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 исследования правового регулирования организации и функционирования транспортной системы России и осуществления предпринимательской деятельности на транспорте предполагают необходимость выделения транспортного права в самостоятельную научную специальность.

В связи с изложенным полагаем, что включение в состав новой специальности научных работников в сфере юриспруденции 12.00.07 — Предпринимательское право; корпоративное право; энергетическое право также и транспортного права является не только логичным, но и целесообразным решением вопроса. Реализация указанного предложения соответствует потребностям современного общественного развития, позволит обеспечить приращение и систематизацию

научных знаний по проблемам правового регулирования общественных отношений, возникающих на транспорте.

Налоговое администрирование. Российские железные дороги

*Торопова А. С., студент Юридического
института МИИТа*

Железнодорожный транспорт — стержневая отрасль российской экономики, уже 170 лет он стимулирует развитие государства, укрепляет его территориальную целостность и обороноспособность. Российские железные дороги реализуют свыше 85% грузооборота транспортной системы страны (без учета трубопроводов) и более 40% пассажирооборота.

В течение последних полутора десятилетий железные дороги выполняли функции экономического и социального стабилизатора в условиях проведения широкомасштабных государственных реформ, осуществляя субсидирование отраслей промышленности и социально значимых пассажирских перевозок.

Особенностью организации деятельности железнодорожного транспорта является наличие разветвленной структуры обособленных подразделений, которые заняты выполнением отдельных работ, необходимых для целей обеспечения и (или) обслуживания перевозочного процесса, и территориально удаленных от основного центра управления.

Тема является весьма актуальной в связи с тем, что территориальная обособленность подразделений железнодорожного транспорта, их нахождение под юрисдикцией различных региональных бюджетов обуславливают необходимость централизации отдельных расчетов на уровне управления железной дороги как официального представителя перевозчика ОАО «РЖД» и дополнительного контроля за правильностью и своевременностью расчетов и уплаты налогов и сборов по месту организации производства работ и (или) нахождения обособленного под-

разделения.

Я считаю, что анализ особенностей уплаты налогов и сборов филиалами и обособленными подразделениями ОАО «РЖД», а также разработка мероприятий и рекомендаций по оптимизации налоговой нагрузки является целью данной работы т.к. речь идет о налоговом администрировании ОАО «РЖД».

Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» является одной из самых крупных в мире (входит в тройку лидеров) железнодорожных компаний с огромными объемами грузовых и пассажирских перевозок, обладающей высокими финансовыми рейтингами, квалифицированными специалистами во всех областях железнодорожного транспорта, большой научно-технической базой, проектными и строительными мощностями, значительным опытом международного сотрудничества

ОАО «РЖД» учреждено Правительством Российской Федерации (РФ) — постановление Правительства РФ от 18 сентября 2003 года № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги».

Стратегия развития железнодорожного транспорта предусматривает два этапа:

— первый (2008 — 2015 гг.) — этап модернизации железнодорожного транспорта. Будут ликвидированы ограничения пропускных способностей на основных направлениях перевозок; осуществлена коренная модернизация существующей инфраструктуры; обновлен подвижной состав с исключением к 2015 г. парка с истекшим сроком службы; заложен фундамент для прорывного ускорения темпов развития железнодорожного транспорта страны на основе строительства железнодорожных линий, разработки соответствующих мировому уровню конструктивных решений в области железнодорожной техники и внедрения инновационных технологий управления всеми процессами в работе отрасли;

— второй (2016 — 2030 гг.) — этап динамичного расширения сети железных дорог. Предполагает интенсивное строи-

тельство инфраструктуры для развития новых «точек» экономического роста с одновременным выходом отечественного железнодорожного транспорта на мировой уровень технологического развития.

В соответствии с этим основными стратегическими целями развития ОАО «РЖД» являются:

увеличение масштаба транспортно-го бизнеса;

повышение производственно-экономической эффективности;

повышение качества работы и безопасности перевозок;

глубокая интеграция в Евроазиатскую транспортную систему;

повышение финансовой устойчивости и эффективности.

Формирование налогового учета и налоговой отчетности в ОАО «РЖД»

В период реформирования железнодорожной отрасли и создания ОАО «РЖД» в единую учетную систему были объединены железные дороги, промышленные предприятия, строительные и сельскохозяйственные организации, научно-исследовательские институты, организации здравоохранения и т.д. В результате деятельность компании включает в себя большое количество операционных сегментов, контролируемых в рамках административной и функциональной вертикали. ОАО «РЖД» расположено на территории почти 80 субъектов Российской Федерации и уплачивает практически все существующие федеральные, региональные и местные налоги в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ)

Во многих городах ОАО «РЖД» является градообразующей организацией, формирующей большую часть налоговых доходов местных бюджетов. Через крупнейшие налоги, и в первую очередь, через налог на добавленную стоимость (НДС) и налог на прибыль, компания участвует в формировании федерального бюджета.

ОАО «РЖД» представляет собой единый хозяйствующий субъект, включающий в себя множество структурных подразделений, налоговый учет каждого

из которых имеет особенности обусловленные спецификой вида деятельности, организационными и методологическими принципами построения учетного процесса и различным уровнем автоматизации этих процессов/14/.

Организационная структура бухгалтерской службы ОАО «РЖД» включает в себя:

- Департамент бухгалтерского учета;
- Департамент налоговой политики и методологии налогового учета;
- службы бухгалтерского и налогового учета территориальных филиалов и бухгалтерии функциональных филиалов, бухгалтерии, действующие в структурных подразделениях филиалов.

Бухгалтерии филиалов возглавляют главные бухгалтеры филиалов. Главный бухгалтер филиалов административно подчиняется руководителю филиала и функционально главному бухгалтеру ОАО «РЖД».

Главные бухгалтеры структурных подразделений филиалов административно подчиняются руководителям структурных подразделений филиала и функционально главному бухгалтеру филиала.

Налоговый учет в ОАО «РЖД» осуществляется в целях формирования полной и достоверной информации о порядке учета для целей налогообложения хозяйственных операций, а также для обеспечения информацией внешних и внутренних пользователей для контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью исчисления и уплаты налогов в бюджет, внебюджетные фонды.

Налоговый учет — эта система сбора, обобщения и отражения информации по налогообложению на основе данных бухгалтерского учета, сгруппированных в соответствии с требованиями Налогового кодекса РФ /17/. Именно такое определение соответствует концепции формирования налогового учета в ОАО «РЖД», позволяет интегрировать налоговый и бухгалтерский учет и обеспечивает снижение затрат на формирование налоговой

отчетности и одновременно повышает контрольные функции учета.

Организация и ведение налогового учета в компании осуществляется Департаментом налоговой политики и методологии налогового учета Бухгалтерской службы ОАО «РЖД», службами бухгалтерского и налогового учета территориальных филиалов, бухгалтериями, действующими в структурных подразделениях филиалов.

Основными задачами департамента являются:

- выработка налоговой политики и методологическая поддержка налогового учета компании;
- обеспечение своевременности и полноты уплаты налоговых платежей, своевременного представления налоговой отчетности;
- защита интересов компании перед налоговыми органами и в судах при налоговых спорах.

Система налогового учета ОАО «РЖД» строится на некоторых принципах, основными из которых можно назвать следующие:

налоговый учет должен осуществляться в соответствии с выбранной налогоплательщиком учетной политикой (обособленные подразделения налогоплательщиков, ведущие налоговый учет с целью исчисления налогов, уплачивать их по месту нахождения, обязаны пользоваться учетной политикой, сформированной налогоплательщиком);

система налогового учета организуется налогоплательщиком самостоятельно, но при этом должен соблюдаться принцип последовательности применения норм и правил налогового учета, т.е. в разных налоговых периодах должны применяться одни и те же правила;

непрерывности отражения объектов учета для целей налогообложения, при этом возможны ситуации, когда на практике результаты некоторых операций учитываются в нескольких отчетных периодах, либо переносятся на ряд лет;

отражение объектов учета в хронологическом порядке.

Согласно ст. 313 Налогового кодек-

са РФ данные налогового учета должны отражать порядок формирования суммы доходов и расходов, порядок определения доли расходов, учитываемых для целей налогообложения в текущем налоговом (отчетном) периоде, сумму остатка расходов (убытков), подлежащую отнесению на расходы в следующих налоговых периодах, порядок формирования сумм создаваемых резервов, а также сумму задолженности по расчетам с бюджетом.

Подтверждением данных налогового учета являются:

первичные учетные документы (включая справку бухгалтера);

аналитические регистры налогового учета;

расчет налоговой базы.

Аналитические регистры налогового учета представляют собой накопительные ведомости, справки-расшифровки, специальные расчеты и иные аналогичные по назначению документы, в которых группируются данные первичных учетных документов. На основании данных аналитических регистров составляется расчет налоговой базы. В аналитических регистрах должны содержаться следующие реквизиты:

— наименование регистра;

— период (дата) составления;

— измерители операций в натуральном и денежном выражении;

— наименование хозяйственных операций;

— подпись (расшифровку подписи) лица, ответственного за составление указанных регистров.

Формы регистров налогового учета и порядок отражения в них аналитических данных налогового учета, данных первичных учетных документов разрабатываются ОАО «РЖД» самостоятельно и устанавливаются приложениями к учетной политике организации для целей налогообложения. В сводных регистрах налогового учета филиалы и другие обособленные подразделения ОАО «РЖД» обобщают данные расчетных регистров налогового и бухгалтерского учета.

Расчетные регистры налогового

учета по ОАО «РЖД» в целом формируются на уровне ОАО «РЖД» на основании данных сводных регистров налогового учета филиалов и других обособленных подразделений ОАО «РЖД» и данных бухгалтерского учета/34/.

Расчеты налоговой базы как документы налогового учета содержат информацию о методике расчета суммы налога, причитающегося к уплате за налоговый (или отчетный) период. Расчеты налоговой базы могут устанавливаться налогоплательщиком самостоятельно, руководствуясь при этом требованиями, правилами порядка исчисления суммы налога, устанавливаемыми НК РФ.

В ряде случаев в налоговых декларациях, имеющих достаточно сложную структуру, одной из частей является расчет налоговой базы. Содержание расчетов налоговой базы зависит от содержания самого налога. Суммы самого налога, подлежащие уплате в бюджет, учитываются в налоговых декларациях.

Налоговый учет в ОАО «РЖД» осуществляется на основании положения об учетной политике для целей налогообложения открытого акционерного общества «Российские железные дороги», которое утверждается ежегодно приказом. Положение разработано в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и является документом, призванным обеспечить формирование полной и достоверной информации об объектах налогообложения и налоговых базах отчетных (налоговых) периодов, организацию единого учетного процесса в ОАО «РЖД» (включая составление налоговой отчетности), осуществление контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты в бюджеты различных уровней налогов и сборов с учетом особенностей финансово-экономической деятельности предприятия. Данный нормативный документ обязателен для исполнения всеми подразделениями ОАО «РЖД».

Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» является одной из самых крупных в мире (входит в тройку лидеров) железнодорожных

компаний с огромными объемами грузовых и пассажирских перевозок.

Таким образом, деятельность компании включает в себя большое количество операционных сегментов, контролируемых в рамках административной и функциональной вертикали. ОАО «РЖД» расположено на территории почти 80 субъектов Российской Федерации и уплачивает практически все существующие федеральные, региональные и местные налоги и сборы. Компания представляет собой единый хозяйствующий субъект, включающий в себя множество структурных подразделений, налоговый учет каждого из которых имеет особенности обусловленные спецификой вида деятельности, организационными и методологическими принципами построения учетного процесса и различным уровнем автоматизации этих процессов.

Организация и ведение налогового учета в ОАО «РЖД» осуществляется Департаментом налоговой политики и методологии налогового учета Бухгалтерской службы ОАО «РЖД», службами бухгалтерского и налогового учета территориальных филиалов, бухгалтериями, действующими в структурных подразделениях филиалов.

Налоговый учет в ОАО «РЖД» осуществляется на основании положения об учетной политике для целей налогообложения открытого акционерного общества «Российские железные дороги», которое утверждается ежегодно приказом.

Использованная литература

1. Бодрова, Т.В. Налоговый учет на предприятиях и в организациях./ Т.В. Бодрова — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2008. — 304с.

2. http://alversch.ru/finansovyj-menedzhment-finansovaya-matematika/principy-ischisleniya-uplaty-nalogov-i-sborov-v_hhg4.html#

3. http://alversch.ru/finansovyj-menedzhment-finansovaya-matematika/principy-ischisleniya-uplaty-nalogov-i-sborov-v_hhg4.html#

4. [http://alversch.ru/finansovyj-](http://alversch.ru/finansovyj-menedzhment-finansovaya-matematika/principy-ischisleniya-uplaty-nalogov-i-sborov-v_hhg4.html#)

[menedzhment-finansovaya-matematika/principy-ischisleniya-uplaty-nalogov-i-sborov-v_hhg4.html#](http://alversch.ru/finansovyj-menedzhment-finansovaya-matematika/principy-ischisleniya-uplaty-nalogov-i-sborov-v_hhg4.html#)

5. http://alversch.ru/finansovyj-menedzhment-finansovaya-matematika/principy-ischisleniya-uplaty-nalogov-i-sborov-v_hhg4.html#

Конвергенция публичного и частного права в механизме правового регулирования транспортного права на примере железнодорожного транспорта

Тимошичев В., студент Юридического института МИИТа

Новым и весьма своеобразным этапом эволюции права на рубеже XX и XXI вв. стала глобализация, которая породила современные представления об общем благе, провозгласила приоритет прав и свобод человека, установила требования и стандарты их обеспечения и защиты, ограничения со стороны государственной власти, сформировав тем самым новую — модернистскую — концепцию взаимодействия и гармонизации частного и публично-правового регулирования.

Развитие этой концепции как на уровне науки, так и на уровне практики ощущается во всех современных демократических правовых порядках, в том числе в Российской Федерации. В юриспруденции сложилось адекватное понимание того, что современный процесс дифференциации правового регулирования выдвигает на повестку дня вопрос о корректировке отраслевой структуры права, специфических и сходных признаках частного и публичного права, их меняющемся соотношении. В связи с этим перед правовой наукой ставятся задачи, связанные с восстановлением подхода к системе российского права как к праву частному и публичному, что открывает возможности для адекватных выводов, соответствующих тенденциям его интеграции и дифференциации. Актуализируется необходимость оптимизации соот-

ношения и взаимодействия публично-правового и частноправового регулирования, дифференциации предметов и сфер применения публичного и частного права. Конвергенция в сфере права рассматривается в качестве определяющей и усиливающейся тенденции мирового правового развития, а исследование и практическое использование происходящих в ее рамках процессов функционирования частного и публичного права — как одно из основных условий интеграции в мировое сообщество современной России¹.

Тесная связь между публичным и частным правом в рамках отдельного законодательства позволяет видеть в том и другом «две стороны одного и того же отношения». Эта связь опирается, с одной стороны, на общность предмета или материала публичного и частного права, а с другой — на взаимные отношения между индивидом и обществом. Экономические и культурные отношения, регулируемые правом, не принадлежат исключительно ни к одной из его областей и составляют общий предмет как публичного, так и частного права. Право едино в своем основании, охватывает всю социальную жизнь и дает содержание как публичному, так и частному праву. Именно поэтому догматическое различие между тем и другим может быть лишь условным и проводимым исключительно в учебных и практических целях — для того, чтобы обозреть огромный правовой материал, подчиненный единой закономерности. Это объясняет постоянное взаимодействие публичным правом понятий частного, и наоборот, а также непрерывное движение норм из одной области права в другую. Например, частное право оперирует принадлежащими публичному праву понятиями нормы, власти, господства, компетенции, использует такие публично-правовые институты, как ипотечные учреждения, экспроприация и т. д. В свою очередь, публичное право

пользуется и даже злоупотребляет в своих конструкциях понятиями субъективного права, договора и т. п.

Проникновение публичного права в частную сферу нередко связывают с присутствием в ней публичных образований в качестве субъектов правоотношений. С этих позиций отмечается, что публичный элемент обнаруживается в частноправовой сфере в том, что Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования несут ответственность по своим гражданско-правовым обязательствам, возмещают убытки, причиненные незаконными действиями и решениями, несут субсидиарную ответственность по долгам унитарных предприятий². Между тем, как известно, публичные субъекты «выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами» (ст. 124 ГК РФ).

Выбор России в пользу рыночной экономики, сделанный в начале 90-х годов, и начавшиеся реформы существенно изменили условия работы транспорта и характер спроса на транспортные услуги.

Одним из важнейших и приоритетных видов транспорта для России всегда были и будут железные дороги. Ныне владелец инфраструктуры, значительной части подвижного состава и важнейший оператор российской сети железных дорог — это ОАО «Российские железные дороги».

Определяющей и все более усиливающейся тенденцией развития ОАО «РЖД» можно признать конвергенцию частного и публичного права, состоящую в проникновении частного права РЖД в сферу публичных отношений и конкретно транспортное право, а публичное право в сферу частных отношений. Происходящие в рамках правовой конвергенции процессы заставляют критически, а подчас и по-новому взглянуть на обоснованность и плодотворность некоторых концептуальных подходов к теории и практике правового регулирования от-

¹ Алексеев, С.С. Линия права. М., 2006 С.117; Яковлев, В.Ф. Гражданский кодекс и государство// ВВАС РФ. 1997. № 6. С. 132-134

² Тихомиров, Ю.А. Публичное право. С. 343-345.

ношений и правовых институтов на железнодорожном транспорте. Подобного рода подходы весьма четко просматриваются в рамках принимаемых нормативно-правовых актов, как со стороны государства, так и со стороны РЖД. Имеются основания полагать, что деление права на частное и публичное в сфере Российской железнодорожной сети уже утрачивает всякое значение и существуют предложения принятия комплексных законодательных актов, включающих в себя как публично-правовую, так и частноправовую методы нормативного регулирования. Эти две отрасли права формируются и существуют объективно постольку, поскольку существует коммерческая составляющая в деятельности ОАО «РЖД» и необходимость ее властной организации. Существование этих двух объективных обстоятельств, вероятно, является неоспоримым основанием и свидетельством не дуализма частного права, а дуализма законов, связанных с регулированием деятельности отечественных железных дорог, выражающегося в необходимости принятия актов, содержащих нормы как частного, так и публичного права. Конечно, такие акты не должны представлять собой компиляцию уже действующих и показавших свою эффективность законов. Их принятие будет считаться оправданным лишь в том случае, если в рамках общественных отношений формируются и соблюдаются такие их специфические сегменты, эффективное урегулирование которых уже не возможно без принятия соответствующих законодательных актов.

В то же время проникновение публичного права в частную сферу железных дорог усматривается там, где публичное право формирует принципы правотворчества, стандартов и необходимых границ имеющих целью защитить интересы частных лиц. В подтверждение сказанного стоит привести ПАТЕНТНУЮ СТРАТЕГИЮ ОАО «РЖД» ДО 2030 ГОДА, утвержденную распоряжением

ОАО «РЖД» от 20.01.2010 года № 74р¹. Стратегия базируется на международных правовых актах, нормативных правовых актах Российской Федерации, регулирующих отношения в области интеллектуальной собственности и инновационной деятельности. Стратегия учитывает положения о расширении и ускорении использования в экономике результатов исследований и разработок, коммерциализации их результатов и капитализации интеллектуальной собственности, обновлении производства на основе передовых научно-технических разработок, содержащиеся в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р²), Основых политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом РФ 30 марта 2002 г. N Пр-576), в Основных направлениях политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года (утверждены Правительством РФ 5 августа 2005 г. N 2473п-П7), в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. N 1734-р³), в Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. N 877-р). Указанные правовые акты обеспечивают реальную связанность правовых систем, являющуюся результатом правовой конвергенции и базирующуюся на глобальности. При изучении Постановления Правительства РФ от 06.04.2004 N 174 (ред. от 15.04.2013) «Вопросы Федерального агентства же-

¹ Открытое акционерное общество «Российские железные дороги». РАСПОРЯЖЕНИЕ от 20 января 2010 г. N 74р. Об утверждении патентной стратегии ОАО «РЖД» до 2030 года

² СЗ РФ. 2008. N 47. ст. 5489

³ СЗ РФ. 2008, N 50. ст. 5977

лезнодорожного транспорта»¹ можно обратить внимание на то, что законодатель стремится организовать применение частноправовых институтов. Таким образом происходит проникновение частного права в публичную сферу общественных отношений. Целью такого проникновения является стимулирование при помощи частноправовых средств индивидуально-правового начала возникновения и реализации правоотношений. Необходимо обратить внимание так же и на Постановление Правительства РФ от 15.05.1998 N 448 «О Концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта»² в котором государство предпринимает попытку управления финансами и принципы ценообразования на федеральном железнодорожном транспорте. При этом в документе указывается, что в период реформирования осуществляется научно — методическая подготовка реформирования федерального железнодорожного транспорта, в основном разрабатывается нормативно — правовая база, необходимая для проведения структурной реформы, создаются компании по перевозке пассажиров в дальнем и пригородном сообщении и начинается формирование грузовых компаний. Для создания правовой базы реформирования федерального железнодорожного транспорта необходимо внесение изменений в Федеральные законы «О федеральном железнодорожном транспорте», «О естественных монополиях», «Транспортный устав железных дорог Российской Федерации», «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», налоговое законодательство и иные нормативные правовые акты. При принятии решения об отнесении железнодорожного транспорта к иным формам собственности, помимо федеральной, будут подготовлены необходимые изменения в законодательстве Российской Федерации.

Будет рассмотрен вопрос целесообразности разделения государственных и

хозяйственных функций Министерства путей сообщения Российской Федерации, создания государственной центральной железнодорожной компании по организации хозяйственной деятельности железных дорог.

Одной из целей принятия Постановления Правительства РФ от 18.05.2001 N 384 (ред. от 22.07.2009) «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте»³ было стремление организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте. Программа предусматривает осуществление передачи функций, связанных с хозяйственной деятельностью, выполняемых Министерством путей сообщения Российской Федерации открытому акционерному обществу «Российские железные дороги».

Осуществление подготовки законодательных и иных нормативных и методических документов, необходимых для реализации структурной реформы, включая: проекты федеральных законов о внесении изменений в Федеральные законы «О федеральном железнодорожном транспорте», «Транспортный устав железных дорог Российской Федерации», «О естественных монополиях» и проект Федерального закона «Об особенностях приватизации на федеральном железнодорожном транспорте» и другие.

И так, на примере ОАО «РЖД» можно увидеть насколько важен и обширен процесс конвергенции в транспортном праве. Государство осознает необходимость наиболее эффективного использования частноправовых и публично-правовых методов регулирования общественных отношений для предотвращения и разрешения конфликтов интересов путем из правового опосредования и сочетания. При этом проникновение публичного права в частное чаще происходит, где публичное право формулирует принципы правотворчества и правоприменения, устанавливает общие правозащитные процедуры, необходимые границы. Между тем как правотворчество, так

¹ СЗ РФ. 2004. N 15. ст. 1466

² СЗ РФ. 1998. N 20. ст. 2159

³ СЗ РФ. 2001. N 23. ст. 2366

и правоприменение являются публичными сферами общественных отношений. Проникновение публичного права в частную сферу, думается, связано с присутствием в ней публичных образований в качестве субъектов правоотношений.

Процесс конвергенции частного и публичного права свидетельствует, что проникновение частного права в публичную сферу отнюдь не ограничивается имущественными отношениями. Развитие договорных начал в публичном праве следует рассматривать в качестве перспективного и прогрессивного направления осуществления народовластия (публичной власти), координации интересов, позиций и действий государственных структур, бизнесструктур, общественных организаций, наций, различных слоев общества. Договорные начала проникают практически во все традиционно публичные сферы общественных отношений, в том числе имеющие социально-экономический, политический, правовой характер, регулируемые конституционным, административным и процессуальными отраслями законодательства. Разделение сегментов публичных отношений, в сфере которых используются договорные юридические средства, является в известной степени условным, поскольку в договорах, заключаемых между публичными субъектами, а также между частными и публичными, могут затрагиваться их интересы, существующие одновременно в различных сферах общественных отношений.

Правовая природа государственных внебюджетных социальных фондов в Российской Федерации

Львова А. А., студент Юридического института МИИТа

Государственные внебюджетные социальные фонды (далее — ГВСФ) появились в Российской Федерации в связи с изменением государственной политики в области защиты населения и переходом от бюджетного финансирования к всеоб-

щему государственному обязательному социальному страхованию. Они были образованы в качестве источников финансирования новой системы социального обеспечения. Впоследствии внебюджетные социальные фонды стали развиваться как самостоятельные финансовые институты, приобретая новые специфические черты, свойственные налоговым органам, осуществляющим сбор средств, и органам контроля за распределением и использованием собранных ресурсов. Указанное обстоятельство отразилось в законодательных актах и во взаимоотношениях фондов с органами государственной власти, юридическими и физическими лицами.

Внебюджетные фонды, с одной стороны, — это совокупность денежных средств, аккумулируемых государством для использования в определенных целях, а с другой — специально созданные государством органы управления денежными ресурсами, имеющими строго целевую направленность. Наблюдается положительные и отрицательные моменты по вопросам внебюджетных фондов. С одной стороны, использование средств внебюджетных фондов, по сравнению с бюджетом, происходит более оперативно, поскольку средства находятся в распоряжении органов государственной власти либо специально созданных органов, а также, фонды образуются для достижения определенных целей и после их реализации могут быть расформированы. Таким образом, динамизм внебюджетных фондов позволяет быстро настраиваться на изменения, происходящие в экономической и социальной сферах. С другой стороны, такое быстрое образование и отмирание фондов не только вызывает нестабильность финансовой системы, но и отрицательно сказывается прежде всего на плательщиках, которые в соответствии с тем или иным нормативным актом обязаны делать отчисления во вновь образованные фонды.

Внебюджетные фонды классифицируются по различным основаниям: по *целевому назначению* (экономические и социальные), по *уровню управления фондом*

(федеральные, региональные и местные), по юридической природе (самостоятельные юридические лица) и т. д. Внебюджетные фонды могут быть образованы на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и на уровне местного самоуправления. По целевому назначению федеральные внебюджетные фонды делятся на социальные (например, Пенсионный фонд России, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, фонды обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования Российской Федерации) и экономические (например, Дорожные фонды внебюджетных научно-исследовательских и опытно-конструктивных работ и др.)

Социальные внебюджетные фонды образуются для разрешения социальных задач общества (например, финансирования выплаты пенсий, пособий, материальной помощи, медицинского обслуживания и т. д.). Механизм формирования таких фондов регламентируется государством в специальных законодательных актах путем установления: источников формирования средств фондов; круга плательщиков страховых взносов; тарифа платежа; облагаемой базы; порядка уплаты и контроля за поступлением страховых взносов; получателя страховых взносов.

В настоящее время система ГВСФ, не консолидированных в федеральном бюджете, включает в себя Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР); Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС); Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (ГФЗ); фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС): Федеральный фонд (ФФ ОМС) и территориальные фонды (ТФ ОМС).

Помимо отмеченных социальных внебюджетных фондов на уровне субъектов Федерации и административно-территориальных образований могут быть созданы иные внебюджетные фонды социального назначения (например, фонды социальной поддержки населения).

Место ГВСФ в финансовой системе России определяется не только их социальным назначением, но и специфическими чертами правового статуса. И хотя у каждого социального фонда есть определенные особенности его правового режима, выделим наиболее общие для всех фондов черты.

1. ГВСФ — это самостоятельные государственные некоммерческие финансово-кредитные учреждения, т. е. самостоятельные юридические лица, имеющие собственные органы управления.

2. Средства ГВСФ находятся в государственной собственности, не входят в состав бюджетов и изъятию не подлежат.

3. Бюджеты фондов (кроме ТФ ОМС) и отчеты об их исполнении ежегодно рассматриваются и утверждаются Государственной Думой, которая принимает соответствующие федеральные законы.

4. Основные источники формирования — обязательные страховые взносы работодателей и граждан. Тариф страховых взносов устанавливается федеральными законами.

5. Контроль за своевременным и правильным перечислением страховых взносов каждый фонд осуществляет самостоятельно.

6. Средства фондов расходуются на выплату пенсий, пособий, оплату медицинских услуг и т. д., т. е. на обеспечение жизнедеятельности граждан, их социальное обслуживание.

7. ГВСФ осуществляют деятельность на всей территории Российской Федерации, за исключением некоторых территорий относительно ТФ ОМС. Своеобразие правового статуса фондов заключается в том, что он имеет двойственный характер: с одной стороны, по сути, фонды являются органами государственного управления финансами,¹ а с другой — самостоятельными юридическими лицами, участвующими в гражданском обороте и осуществляющими финансирование социальных программ в рамках договорных отношений.² Это объясняется наличием двух основных

функций фондов: 1) аккумулирование финансовых средств; 2) распределение сформированных денежных средств.

При аккумулировании финансовых средств, основным источником которых являются страховые взносы плательщиков, фонды выступают в роли государственного органа, наделенного властными полномочиями. В этой сфере правоотношений по функциям, полномочиям и другим признакам аналогом фондов выступает Государственная налоговая служба России, которая совместно с фондами осуществляет контроль за поступлением обязательных страховых платежей. Кроме того, законодатель прямо закрепляет в нормативных актах положение о том, что ГВСФ при взыскании страховых взносов с плательщиков пользуются правами, предоставленными налоговыми органами по взысканию не внесенных в срок налогов. На практике это часто приводит к отождествлению налоговых органов и фондов и не только со стороны плательщиков, но и со стороны органов государственной власти, судебных органов, а зачастую и самого законодателя, который нередко распространяет положение о налоговых льготах на область взимания страховых взносов в государственные внебюджетные социальные фонды.

Характерен пример с постановлением Правительства РФ от 13 октября 1995 г. № 120 «О введении временного порядка использования денежных средств, поступающих на расчетные (текущие) счета предприятий и организаций», в котором были установлены льготы по уплате и платежей в государственные фонды, отмененные впоследствии в отношении фондов, и дополнений в постановлении Правительства от 18 декабря 1995 г. № 1248 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства РФ» от 13 октября 1995 г. № 1020 «О введении временного порядка использования денежных средств, поступающих на расчетные (текущие) счета предприятий и организаций и об утверждении условий предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате задолженности по налоговым платежам в бюджеты всех уровней предпри-

ятиям, организациям, применяющим временный порядок использования денежных средств, поступающих на их расчетные (текущие) счета». ГВСФ благодаря второму изданию Постановления получили возможность самостоятельно решать вопрос о предоставлении льгот.

В Российской Федерации право граждан на социальное страхование гарантировано ст. 39 Конституции РФ. Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 2, 21, 22, 57) относит право на обязательное социальное страхование работников к основным положениям правового регулирования трудовых отношений.

Принципы социального страхования в Российской Федерации сформулированы в Федеральном законе от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», к которым относятся:

— устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствами обязательного социального страхования;

— всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;

— государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;

— государственное регулирование системы обязательного социального страхования;

— обязательность уплаты страхователями страховых взносов и (или) налогов;

— ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;

— обеспечение надзора и общественного контроля;

— автономность финансовой системы обязательного социального страхования.

В смысле двойственности правового статуса государственные внебюджетные социальные фонды очень близки к одному из основных элементов финансовой системы — Центральному банку России (далее — ЦБ), для которого также характерно наделение его широкими полномочиями с целью выполнения государственных задач и функций по обеспечению устойчивости денежно-кредитной системы Российской Федерации, с одной стороны, и самостоятельного осуществления кредитных и валютных операций, извлечения прибыли — с другой. При этом уставной капитал и иное имущество ЦБ являются федеральной собственностью (как и денежные ресурсы ГВСФ), а банк только осуществляет переданные ему полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Вместе с тем ЦБ осуществляет расходы за счет собственных доходов, является самостоятельным юридическим лицом и не отвечает по обязательствам государства, если это специально не предусмотрено.⁵ Одновременно ЦБ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику; монопольно осуществляет эмиссию наличных денег; устанавливает правила проведения расчетов и банковских операций в Российской Федерации; осуществляет государственную регистрацию и надзор за деятельностью кредитных организаций; проводит валютное регулирование и валютный контроль; издает нормативные акты, обязательные для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц, т. е. ЦБ наделен полномочиями по государственному управлению в финансовой сфере, сравнимыми с полномочиями федерального министерства, и в то же время не является органом государственного управления в чистом виде.

Такие специфические конструкции правового статуса, видимо, характерны именно для финансовой сферы, где тесно соприкасаются интересы государственного управления и самостоятельной деятельности финансовых институтов.

В странах с развитой рыночной

экономикой в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления имеются целевые средства, используемые в качестве дополнительного источника финансирования различных мероприятий и программ. Часть этих средств аккумулируется в специальных финансовых фондах, которые либо включаются, либо не включаются в состав бюджетов разных уровней.

В настоящее время и в России в составе государственных финансовых ресурсов помимо бюджетов разных уровней функционируют государственные внебюджетные фонды, аккумулирующие финансовые ресурсы для реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на социальное обеспечение по возрасту (Пенсионный фонд Российской Федерации); социальное обеспечение по болезни, рождению и воспитанию детей (Фонд социального страхования Российской Федерации); охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи (фонды обязательного медицинского страхования) (ст. 143 БК РФ).

Объем финансовых ресурсов, концентрируемых в государственных социальных внебюджетных фондах очень значителен и сопоставим с объемами федерального бюджета страны. От эффективности их формирования и использования зависит успешное решение многих социально-экономических задач. Так, в 2004 г. доходы федерального бюджета составили 2742850,4 млн руб., а общий объем доходов внебюджетных фондов — 1166712,5 млн руб., в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации — 1000316,6 млн руб., Фонда социального страхования Российской Федерации — 159989,7 млн руб., Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации — 6406,2 млн руб. (рис. 15.1).

В финансовой системе СССР внебюджетных фондов не было, их создание в России в начале 1990-х гг. было продиктовано многими причинами. В условиях кризисной ситуации вследствие экономической и финансовой неустойчивости в стране возникла необходимость

перераспределения финансовых ресурсов. Однако это осуществлялось не в пользу нуждающихся в социальной помощи граждан, жизненный уровень которых в этот период стремительно падал. Поэтому для выплаты пенсий, пособий, финансирования расходов на здравоохранение и т.п., а также финансирования важных отраслей и сфер экономики было принято решение о создании внебюджетных фондов.

Будучи автономными от бюджета, они были предназначены для решения важных задач, которые требовали особого внимания со стороны государства, особенно это касалось финансирования социальных расходов. Были созданы и внебюджетные фонды экономического назначения, например дорожные фонды, фонды финансирования жилищного строительства, экологические фонды, в которых аккумулировались средства для финансирования отдельных мероприятий и программ, имеющих важное экономическое значение для общества на данный период времени.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют лишь государственные внебюджетные фонды социального назначения. Бюджетный кодекс определяет внебюджетный фонд как фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 13 БК РФ). Таким образом, Бюджетный кодекс РФ разрешает формирование только четырех социальных внебюджетных фондов. После введения его в действие созданные во многих субъектах Федерации и муниципальных образованиях многочисленные внебюджетные фонды экономического и экологического назначения были включены (консолидированы) в состав бюджетов субъектов Российской Федерации либо ликвидированы (в муниципальных образованиях).

Необходимо отметить, что в Российской Федерации до 2001 г. внебюджетные фонды функционировали на всех уровнях; в том числе и органы местного самоуправления были вправе создавать внебюджетные фонды. В действовавшей тогда редакции Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было закреплено право представительных органов местного самоуправления образовывать целевые внебюджетные фонды. И в течение 1990-х гг. было создано большое количество таких фондов, которые вместе с местными бюджетами составляли финансовую базу местного самоуправления. Однако практика образования этих фондов была небезупречна, что проявлялось в бессистемном создании большого количества внебюджетных фондов, в результате чего происходило распыление финансовых ресурсов, имело место нецелевое использование средств. Кроме того, были случаи, когда в доходы внебюджетных фондов зачислялись бюджетные источники либо вводились специальные сборы для формирования их доходов, что противоречило федеральному законодательству.

В Бюджетном кодексе РФ для органов местного самоуправления не предусмотрен порядок формирования внебюджетных фондов. Это нашло отражение и в определении состава бюджетной системы, данной Бюджетным кодексом РФ, в соответствии с которым в бюджетную систему Российской Федерации, кроме бюджетов трех уровней, включаются и бюджеты внебюджетных фондов; однако в тексте говорится лишь о государственных федеральных и территориальных внебюджетных фондах, а местные внебюджетные фонды не упоминаются вообще. Таким образом, после введения в действие Бюджетного кодекса РФ с 1 января 2001 г. местные внебюджетные фонды необходимо было ликвидировать. Однако отсутствие норм, напрямую запрещающих органам местного самоуправления формирование внебюджетных фондов, приводит к тому, что в

некоторых муниципальных образованиях они до сих пор функционируют, что противоречит общим положениям Бюджетного кодекса РФ.

Объем, состав источников формирования и направления расходования внебюджетных фондов предопределяются характером и масштабностью задач, для реализации которых они создаются. К доходам государственных социальных внебюджетных фондов относятся:

1. обязательные платежи (специальные целевые налоги и страховые взносы, установленные налоговым законодательством для того или иного фонда);
2. другие доходы, а именно:
3. бюджетные средства;
4. доходы, полученные от размещения временно свободных средств;
5. добровольные взносы физических и юридических лиц;
6. прочие источники, не запрещенные законодательством.

Основным источником доходов государственных социальных внебюджетных фондов в настоящее время выступает единый социальный налог.

Плательщиками единого социального налога являются юридические и физические лица, производящие выплаты гражданам, индивидуальные предприниматели и адвокаты. Объектом налогообложения являются вознаграждения физическим лицам по трудовым и гражданско-правовым договорам либо доходы от предпринимательской деятельности граждан. Ставки единого социального налога дифференцированы по регрессивной шкале в зависимости от размера выплат, производимых в пользу застрахованных работников. Кроме того, помимо общих ставок для лиц, производящих выплаты гражданам, Налоговым кодексом РФ предусмотрены различные ставки единого социального налога для отдельных групп плательщиков (для сельскохозяйственных товаропроизводителей и родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, для индивидуальных предпринимателей, адвокатов).

Единый социальный налог зачисляется в доходы федерального бюджета (часть из них затем направляется в бюджет Пенсионного фонда РФ на выплату базовой части трудовой пенсии) и в доходы государственных внебюджетных фондов. Распределение налога между федеральным бюджетом и государственными социальными внебюджетными фондами предусмотрено существующей шкалой ставок.

Направления расходования средств, поступающих во внебюджетные фонды, обуславливается назначением фондов. Помимо целевого использования средств этих фондов (при этом на конкретную цель указывает само название фонда: Пенсионный фонд РФ создан для финансирования расходов по государственному пенсионному обеспечению граждан, фонды обязательного медицинского страхования — для финансирования гарантированной государством медицинской помощи гражданам и т. д.) они могут направляться на содержание органов управления фондом, на инвестиционную деятельность и т.п.

Изучение государственных внебюджетных фондов невозможно без рассмотрения правовой базы их функционирования. Порядок формирования и использования внебюджетных фондов в России регулируется налоговым и бюджетным законодательством. Как уже упоминалось, одним из основных правовых актов, регламентирующих общие вопросы функционирования этих фондов является Бюджетный кодекс РФ, в котором определяются их правовой статус, место в бюджетной системе, порядок составления, представления, утверждения и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также основы контроля за их исполнением.

Любой внебюджетный фонд как фонд денежных средств имеет определенные количественные параметры, определяющие его объем доходов и расходов, которые отражаются в бюджетах соответствующего внебюджетного фонда. Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации рас-

сматриваются и утверждаются в форме федеральных законов одновременно с принятием закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. В законе о бюджете фонда утверждаются общий объем доходов, их состав и структура, направления расходования средств. В настоящее время доходы и расходы внебюджетных фондов разрабатываются и отражаются в законах об их бюджете в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Для управления средствами государственных внебюджетных фондов созданы одноименные организации, являющиеся финансово-кредитными учреждениями, деятельность которых регулируется утвержденными положениями (или уставами), в которых определяются задачи и функции этих организаций по управлению средствами фондов. Для понимания этого вопроса необходимо знать, что под одним и тем же термином понимается и государственный внебюджетный фонд (как фонд денежных средств) и организация, на которую возложены функции управления его средствами.

Литература

1. Конституция РФ от 12.12.1993г.
2. Бюджетный кодекс РФ от 1 января 2001 г.
3. ФЗ РФ от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
4. ФЗ РФ от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»
5. ФЗ РФ от 26.04 1995г. «О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР “О Центральном банке РСФСР (Банке России)”»
6. ГК РФ от 30.11.1994
7. *Белкин А.А., Гумерова Л.Ш.* Понятие и особенности правового статуса органа советского государственного управления // Государственное управление и право: История и современность. Л., 1984

8. Журнал «Правоведение»/1996/№ 4, Ногина О.А.

Правовые аспекты увольнения по собственному желанию военнослужащих проходящих военную службу по контракту

Радецкий С. А., юрист

В современной научной литературе, материалах периодической печати широкое отражение находят вопросы увольнения военнослужащих. Однако, при этом недостаточно внимания уделено имеющейся несогласованности норм законодательства РФ, регулирующего правоотношения по поводу увольнения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (далее — военнослужащих по контракту) по собственному желанию.

В соответствии со 2 статьей Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу¹.

Статья 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ устанавливает, что прохождение военной службы осуществляется: гражданами Российской Федерации — по призыву и в добровольном порядке (по контракту). При этом Законом закреплено, что граждане, проходящие военную службу, являются военнослужащими и имеют статус, устанавливаемый Федеральным законом.²

Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» предусматривает прохождение военной служ-

¹ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.

² Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «О воинской обязанности и военной службе».

бы в добровольном порядке — по контракту — как для граждан РФ, так и для иностранных граждан.

Контракт о прохождении военной службы заключается между гражданином (военнослужащим) и от имени Российской Федерации — Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, письменно по типовой форме в порядке, определенном Положением о порядке прохождения военной службы¹. В контракте закрепляются добровольность поступления гражданина на военную службу, срок, в течение которого он обязуется проходить военную службу, и условия контракта. Контракт о прохождении военной службы вступает в силу со дня его подписания соответствующим должностным лицом в соответствии с Положением о порядке прохождения военной службы и прекращает свое действие со дня заключения военнослужащим иного контракта о прохождении военной службы, исключения военнослужащего из списков воинской части, в случае, указанном в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе», а также в иных случаях, установленных федеральными законами.²

Необходимость рассмотрения порядка увольнения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (далее — военнослужащих), по собственному желанию обусловлена трудностями, возникающими при реализации этого права, связанными как с неправильным пониманием и применением норм материального права, являющихся правовыми основами статуса военнослужащих, должностными лицами, от которых зависит принятие соответствующего реше-

ния, так и самими военнослужащими³.

Увольнение — универсальное основание прекращения трудовых (служебных) отношений, с которым связаны коренные изменения в правовом статусе участника общественных отношений. Область распространения последних определяет специфику и особенность увольнения. Установление специального порядка увольнения с военной службы объясняется тем, что имеются существенные особенности в содержании и порядке реализации права военнослужащих на увольнение с нее, которые связаны с особым характером задач, выполняемых Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами, со спецификой возникающих при этом военно-служебных отношений.⁴

Содержание увольнения с военной службы предопределено двойственной природой последнего: с одной стороны, увольнение с военной службы выступает в качестве универсального основания прекращения действия военно-служебных отношений и изменения правового статуса лица, с другой — увольнение следует рассматривать в качестве деятельности должностных лиц органов военного управления, результат которой тесно связан с прекращением общественных отношений, касающихся прохождения военной службы гражданами.

Специфика увольнения с военной службы как универсального основания прекращения соответствующих правоотношений предопределена механизмом его правового регулирования. В законодательстве определены лишь общие условия увольнения граждан с военной службы, порядок применения которого по замыслу законодателя определяется Положением о порядке прохождения военной службы. В обеспечение правовой

¹ Указ Президента РФ от 16.09.1999 № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» (вместе с «Положением о порядке прохождения военной службы») (ред. от 21.03.2011) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 38. — Ст. 4534.

² Федосеева Н.Н., Чугунов Н.А. Переход на контрактный способ комплектования армии как направление реформирования военной службы в Российской Федерации // «Военно-юридический журнал», 2010, № 7.

³ Антипьева Н.В. Дополнительное материальное обеспечение в системе компенсации социального риска лиц, проходящих военную службу по контракту // «Военно-юридический журнал», 2011, № 1.

⁴ Петров М.И. «Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный)» Юстицинформ, 2007.

защиты военнослужащих, увольняемых с военной службы, законодатель подчиняет соответствующую процедуру требованию выполнения ряда принципов:

а) законность и обоснованность увольнения. Увольнение с военной службы производится по основаниям, в порядке и на условиях, которые установлены в законодательстве. Характерные признаки данного принципа увольнения с военной службы:

соответствие основания увольнения с военной службы явлению, обусловившему это увольнение (причине увольнения);

письменная форма увольнения в виде приказа (юридического акта), служащего основанием для изменения военно-служебных отношений и последующего их прекращения;

строго определенный круг лиц (командиры, начальники), которым предоставлено право производить увольнение;

последовательный характер увольнения от одной стадии к другой (подготовка документов к увольнению, издание приказа об увольнении, сдача дел и должности, проходы военнослужащего в запас или отставку, исключение из списков личного состава воинской части и др.);

б) приоритет прав и свобод военнослужащего. Увольнение — крайняя форма воздействия на военнослужащего в том случае, если дальнейшее прохождение им военной службы невозможно. Ее применению должен предшествовать выбор вариантов, связанных с перемещением военнослужащего в порядке ротации кадров или переводом его к новому месту службы. Кроме того, увольнение с военной службы служит основанием назначения ему компенсационных денежных выплат, а в отдельных случаях при наличии необходимых условий — обеспечения его жилым помещением в порядке и по нормам, которые установлены законодательством. Реализация указанного принципа обеспечивается защитой со стороны государства;

в) принцип единоначалия, характеризующийся сосредоточением всей пол-

ноты власти при решении вопроса об увольнении военнослужащего в компетенции одного должностного лица, который не только принимает окончательное решение, но и обладает полномочиями контроля над его исполнением. Указанный принцип также означает обязательность исполнения принятого решения непосредственными начальниками увольняемого военнослужащего. Вместе с тем вся полнота власти в принятии решения об увольнении лица возлагает на управомоченный субъект персональную ответственность за его принятие. Данный принцип призван стимулировать добросовестное и правильное выполнение командирами (начальниками) своих должностных обязанностей, невыполнение или ненадлежащее выполнение которых должно сопровождаться применением мер ответственности (как правило, дисциплинарной и материальной).¹

По общему правилу законодатель не допускает досрочного увольнения военнослужащего с военной службы без их согласия, за исключением случаев прямо указанных в законе. Увольнение военнослужащих с военной службы в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» производится:²

а) в запас, если военнослужащий к моменту увольнения не достиг предельного возраста пребывания в запасе и по состоянию здоровья годен или ограниченно годен к военной службе;

б) в отставку, если военнослужащий к моменту увольнения достиг предельного возраста пребывания в запасе или по состоянию здоровья признан военно-врачебной комиссией негодным к военной службе;

в) с военной службы, если военно-

¹ Петров М.И. «Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих»(постатейный)»Юстицинформ», 2007.

² Шанхаев С.В. Серия «Прохождение военной службы по контракту: практические рекомендации (комментарии и разъяснения, судебная практика, алгоритмы действий, образцы документов)» «Право в Вооруженных Силах — консультант». «За права военнослужащих», 2008

служащему назначено наказание в виде лишения свободы или ограничения свободы.

Увольнение военнослужащих с военной службы производится по одному из оснований, предусмотренных ст. 51 названного Федерального закона, как правило, с занимаемых военнослужащими воинских должностей без зачисления в распоряжение соответствующих командиров (начальников).¹

Для увольнения с военной службы по собственному желанию военнослужащему по контракту необходимо выполнить ряд условий:

1) военнослужащий должен выразить желание уволиться с военной службы, доложив об этом рапортом по команде;

2) в рапорте об увольнении по собственному желанию должны быть изложены уважительные причины увольнения по указанному основанию;

3) командир (начальник), который принимает решение о представлении военнослужащего на увольнение, направляет рапорт и другие материалы на аттестационную комиссию;

4) аттестационная комиссия, рассматривая направленные ей материалы, а также непосредственно заслушивая военнослужащего, который выразил желание уволиться с военной службы по собственному желанию, должна прийти к выводу, что причины для увольнения у военнослужащего уважительные, так как законодатель не привел перечень уважительных причин, для увольнения военнослужащих по собственному желанию. Заключение аттестационной комиссии должно быть отражено в протоколе заседания аттестационной комиссии.²

Ранее до 25 мая 2012 года в соответствии с п. 6 Инструкции о порядке организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Воо-

руженных Сил Российской Федерации (была утверждена приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 апреля 2002 г. № 100) аттестационный лист, содержащий отзыв, составленный непосредственным (прямым) командиром (начальником), выводы прямых командиров (начальников), заключение аттестационной комиссии и выводы прямых командиров (начальников), об увольнении военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, с военной службы в запас по собственному желанию при наличии у него уважительных причин, утверждался командиром (начальником), которому было предоставлено право назначения (увольнения) военнослужащего.

В настоящее время в соответствии с п. 7 Порядка организации и проведения аттестации военнослужащих проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации (утвержден приказом Министра обороны Российской Федерации от 25 мая 2012 г. № 444) командиры (начальники) воинских частей утверждают все аттестационные листы, которые рассмотрены непосредственно подотчетными им аттестационными комиссиями.

В соответствии с пунктом 7 названного Порядка командиры (начальники), утверждающие аттестационные листы, содержащие отзывы, выводы и заключения, обязаны лично записать свое решение в разделе III аттестационного листа и подписать его;

5) окончательное решение об увольнении с военной службы военнослужащего по собственному желанию принимает Министр обороны Российской Федерации на основании представления командира той войсковой части, где непосредственно проходит службу военнослужащий.

Под уважительными причинами увольнения с военной службы по собственному желанию подразумеваются обстоятельства (условия) увольнения, не вошедшие в другие основания увольнения, указанные в комментируемой статье и не позволяющие военнослужащему в полном объеме выполнять условия за-

¹ Петров М.И. «Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих»(постатейный)»Юстицинформ», 2008.

² Петров М.И. «Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих»(постатейный)»Юстицинформ», 2008.

ключенного контракта. Подобные причины и рассматриваются аттестационной комиссией.

Перечень уважительных причин, которые могут быть поводом для увольнения военнослужащего по собственному желанию, не установлен законодательством. Так до 2012 года в основном это были причины, вытекающие из низкого уровня денежного довольствия военнослужащего, например связанные с отсутствием возможности содержать семью на денежное довольствие, которое он получает (например, размер денежного довольствия, приходящийся на каждого члена семьи военнослужащего, ниже прожиточного минимума, при отсутствии иных источников дохода у членов семьи), нахождение на руках у военнослужащего малолетних детей, которые содержатся без отца (матери), хотя отец (мать) этих детей не лишен родительских прав, но уклоняется от их содержания и воспитания (при отсутствии оснований для увольнения по семейным обстоятельствам) и другие случаи.

Как правило, такая причина, как нежелание военнослужащего продолжать военную службу по контракту, аттестационными комиссиями не признается уважительной.

В числе основных гарантий соблюдения прав и законных интересов военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в процессе прохождения ими военной службы и предотвращения злоупотреблений со стороны начальников (командиров) в части, касающейся вопросов увольнения с военной службы, законодатель обязывает виновных в необоснованном увольнении компенсировать понесенные военнослужащим убытки.¹

Как видно из проведенного анализа, в отличие от иных видов государственной службы (гражданской государственной службы и правоохранительной), законодатель определил, что военнору-

¹ Петров М.И. «Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих»(постатейный)»Юстицинформ», 2008.

жащий, проходящий военную службу по контракту, может быть уволен с военной службы досрочно по собственному желанию, только в том случае если аттестационная комиссия войсковой части признает причины приведенные военнослужащим уважительными, для прекращения военно-служебных отношений.

И если желание полицейского² и государственного гражданского служащего³ об увольнении является их субъективным правом на увольнение, то желание военнослужащего на увольнение со службы рассматривается как просьба (пожелание), реализация которой зависит от заключения аттестационной комиссии.

Данное отличие порядка увольнения военнослужащих и иных государственных служащих по собственному желанию (инициативе) свидетельствуют об отсутствии единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающего законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, что установлено ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы».

Кроме того автор считает, что порядок увольнения военнослужащих по собственному желанию под условием признания аттестационной комиссии уважительности причин, противоречит принципу добровольности прохождения военной службы по контракту и не в полной мере отвечает провозглашенным требованиям к реформированию Вооруженных Сил, поэтому должен быть существенно модернизирован.

По моему мнению, военнослужащий имеет право на увольнение в запас по собственному желанию без заключения аттестационной комиссии, что существенно изменит облик военной службы по контракту.

² См. об этом подробнее ст. 40 Федерального закона от 7.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»// Собрание законодательства РФ. 2011 г. № 7 Ст. 900.

³ См. об этом подробнее ст. 36 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 17.12.2009) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 51. — Ст. 6159.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости внесения изменений в п. 6 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»: «Военнослужащий, проходящий военную службу по контракту может быть уволен с военной службы досрочно по собственному желанию».

Литература

«Конституция российской федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.)

Федеральный закон от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»

Федеральный закон от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»

Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Федеральный закон от 7.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»

Указ президента РФ от 16.09.1999 № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» (вместе с «положением о порядке прохождения военной службы»)

Система объективного контроля на автомобильном транспорте

Гареева О. Е., студент Юридического института МИИТа

Ежегодно на дорогах страны погибает около 35.000 человек, более 200.000 получают травмы и увечья. Этот показатель в 2— 2,5 раза выше, чем в странах Европы и обусловлен:

- стремительным ростом количества автотранспортных средств;
- с низким качеством подготовки водителей;
- с состоянием дорог и их инфраструктурой (разделение встречных полос движения, освещение и т.п.).

Выполнение федеральной целевой программы (ФЦП) «Повышение безопас-

ности дорожного движения в 2006-2012 годах» от 20.02.2006г., позволило за минувшие шесть лет спасти 8500 человек, которые могли бы погибнуть в дорожных авариях. Такие цифры привел министр внутренних дел России Р. Нургалиев. Он отметил, что «за последние годы произошло немало положительных изменений в безопасности дорожного движения, удалось снизить смертность на дорогах, несмотря на то, что число автотранспорта продолжает расти, — сказал глава МВД». Р. Нургалиев также добавил, что в настоящее время разрабатывается новая ФЦП, рассчитанная на срок до 2020 года.

Главной задачей программы является достижение качественного повышения показателей выполнения правил дорожного движения ее участниками. Для реализации поставленной цели усиливается контроль за дорожным движением с использованием стационарных систем видеонаблюдения. В тоже время надо отдавать себе отчет в том, что все дороги и перекрестки невозможно оснастить подобными системами.

Высокий уровень латентности ДТП, когда не ясен круг вопросов, связанных с условиями и механизмом происшествия, становится причиной невозможности их полного расследования. Многие уголовные дела по ДТП приостанавливаются на неопределенный срок. В таких условиях возникает необходимость разработки систем, подобных «черным ящикам» авиационной техники, с помощью которых можно было бы получить информацию относительно условий и механизма дорожно-транспортного происшествия. Это могут быть индивидуальные для каждого транспортного средства системы контроля за его движением. Использование подобных систем могло бы существенно снизить уровень необходимых для расследования ДТП сил и средств и оказывать сдерживающее влияние на нарушения водителями правил дорожного движения.

Давайте рассмотрим одну из таких систем — систему объективного контроля.

В данной системе существуют два

вида информации — визуальная и звуковая. Нужно отметить, что основную часть информации занимает визуальная. А звуковая система, которая фиксирует сигналы специальных машин, должна занимать не более 3% всего информационного ресурса данной системы.

Фиксация визуальной и звуковой информации, несомненно, должна производиться в движении и при остановках транспортного средства. Запись информации при остановке или выключении двигателя автомобиля прекращается. Нужно отметить, что нет потребности в постоянной фиксации информации вне условий ДТП, поэтому указанная система предусматривает запись и стирание видео и звуковой информации. Следовательно, записываемая информация через некоторое время начинает стираться, но на любой промежуток времени в буфере памяти остается запечатленная информация последних секунд.

В процессе работы такой системы идут два параллельных процесса: во-первых это запись информации, а во-вторых, ее стирание.

Для того, чтобы определить сколько понадобится времени видеозаписи для фиксации обстановки на дороге до ДТП и в момент его совершения, необходимо обратиться к проведенным исследованиям, которые показали, что фиксацию определенной информации во время ДТП можно разделить на три этапа.

На первом этапе должно быть отображено непосредственное создание опасной ситуации на дороге. Например, это может быть выезд на встречную полосу движения при обгоне транспортного средства или объезде препятствия. Также в первом этапе может содержаться информация предшествующая конфликтной ситуации на дороге. К примеру, это могут быть сигналы впереди идущих машин или сигналы светофора.

Таким образом, проведенный анализ уголовной и административной практики расследования ДТП показал, что время, отводящееся для первого этапа, составляет от 4 — 20 секунд в зависимости от ситуаций.

Что же касается второго этапа, то данный этап связан с ситуацией взаимодействия транспортного средства с другим объектом. Например, столкновение с препятствием, выпадением груза и т.п. Анализируя данные практики расследования ДТП, нужно сказать, что продолжительность этого этапа должна составлять не более 5 секунд.

Заключительный, третий этап — это своего рода фиксация последствий произошедшего ДТП. В этот период может происходить перемещение транспортного средства в результате столкновения с другими объектами, возгорание машины и др. Данный этап может быть ограничен 15 секундами.

Таким образом, общее время постоянной фиксации визуальной и звуковой информации может быть получено путем сложения времени каждого этапа и составлять около 50 секунд. При этом время распределяется следующим образом: 30 секунд — время, предшествующее ДТП; 5 секунд — время фиксации непосредственно ДТП (например, столкновения); 15 секунд — время после совершенного ДТП.

Далее, если говорить о визуальной информации, то нужно отметить, что эта информация должна фиксировать обстановку на дороге в любых погодных условиях и при любом освещении. Также должны фиксироваться знаки светофоров и световых сигналов автомобилей в любое время дня и ночи на расстоянии не менее 300 метров.

Сектора наблюдения водителем должны быть ориентировала вперед по направлению движения транспортного средства. Проведенные исследования, говорят о том, что 80% во время движения в уличных условиях при движении вне населенных пунктов водитель наблюдает вперед по направлению движения автомобиля в зоне ограниченной углом 70-80 градусов, и до 90% времени наблюдение ведется в зоне 130 градусов. Вертикальный угол обзора имеет естественные границы. Для большинства автомобилей вертикальный угол наблюдения составляет не более 55 градусов.

Проводя различные исследования рассматривалось множество вариантов размещения телекамеры наблюдения. По итогам, наиболее рациональным местом ее расположения, которое отвечает всем условиям, является кронштейн крепления зеркала заднего вида в салоне.

Важным моментом, является то, что данная система контроля должна фиксировать скорость автомобиля, но эти параметры не должны сниматься с показаний спидометра. Следовательно, система объективного контроля не должна быть зависима от состояния и качества работы автомобиля.

В перспективной системе для съемки может использоваться любая серийная цифровая видео— или телекамера систем наблюдения, имеющая достаточную разрешающую способность и угол обзора. Телекамера должна быть предварительно протестирована.

Важным моментом является то, что хранение информации в системе объективного контроля после ДТП не должно требовать дополнительного электропитания. А также особой защите должен быть подвергнут элемент системы, где хранится записанная информация. Блок хранения информации должен быть установлен в самом безопасном месте в салоне автомобиля. Таковым является пространство под задним пассажирским сиденьем, либо между передними сиденьями (водительским и пассажирским).

Установка и проверка системы объективного контроля может осуществляться специалистами при проведении ежегодного технического осмотра автомобиля специализированными, в том числе и страховыми компаниями.

Основные блоки системы объективного контроля и его порты после их проверки пломбируются специалистами страховых компаний с отметками в документах автовладельца.

После совершения ДТП жесткий диск вынимается из прочного герметичного корпуса, отсоединяется от каналов поступления визуальной и акустической информации и электросети. При снятии блока фиксируется (составляется доку-

мент) с описанием состояния системы контроля, ее номеров, пломб, печатей и других реквизитов. Считывание информации с системы объективного контроля осуществляется путем соединения через соответствующие порты с компьютером подобно флэш-картам.

Подводя итог, необходимо сделать выводы.

- Средства контроля за движением транспортного средства являются важным источником объективной информации, которая может приниматься в качестве доказательственной и составлять доказательственную базу по конкретному делу.

Также фиксация является гарантом защиты вещественных доказательств от фальсификации. Качество проведения экспертных исследований при использовании объективной информации позволит в кратчайшие сроки получить квалифицированное объективное заключение относительно причин совершения ДТП и определить степень виновности в его совершении каждого из участников дорожного движения.

Предложенная система контроля за движением транспортного средства может изменить ситуацию по снижению аварийности так как, реализует возможность получения объективной информации с места ДТП, что позволяет привлечь виновных в его совершении к ответственности, и, во-вторых, — несет в себя психологический, сдерживающий фактор при нарушении правил дорожного движения.

Таким образом, перспективная система контроля за движением транспортного средства отвечает всем наиболее значимым показателям эффективности для решения поставленных задач по комплексной фиксации и восприятию наиболее важной визуальной и акустической информации, что позволяет ее рекомендовать для внедрения в сферу по обеспечению безопасности движения на автомобильном транспорте, а также судебную практику.

История развития железной дороги в России

*Абдуллаев Э. С., студент Юридического
института МИИТа*

Первая железная дорога, построенная в России, была Царскосельская, между Санкт-Петербургом и Павловском, длиной в 24 версты. Дорога эта, разрешенная с 1835 г. частным предпринимателям, открыта была в 1838 г. и по своей малой доходности меньше всего могла поощрять к новым предприятиям в том же роде. Столь же малую удачу имело второе образовавшееся у нас общество, Варшавско-Венской дороги, устав которого был утвержден в 1839 г. Учредители не успели поместить акций, и в 1842 г. объявили, что они не в состоянии окончить уже начатую ими постройку. В 1843 г. последовало Высочайшее повеление о сооружении Варшавско-Венской дороги за счет казны. Дорога была окончена в 1848 г. и на эту постройку истрачено более 4 млн. руб. серебром. Дорогу между Петербургом и Москвой (Николаевскую) решено было построить также на средства казны, причем по воле государя, направление было выбрано прямолинейное (вместо того, чтобы вести дорогу на Новгород, как добивались многие). Постройка длилась с 1843 до 1851 г. и обошлась казне около 100 миллионов рублей, т. е. около 165000 руб. на версту. При всей капитальности сооружения этой дороги, могущей и теперь еще служить образцом для других дорог, указанную цену все-таки следует признать очень высокой. Средства на сооружение дороги добывались путем займов, уплата процентов по ним во все время постройки и в последующее время производилась тем же путем, вследствие чего капитальный долг прогрессивно возрастал, и в 1857 г. решено было причислить его к государственным долгам.

Из изложенного видно, каким колебаниям подвергалась выдача концессий на сооружение железных дорог. Попытка нормировать порядок выдачи концессий законодательством также внесла мало

устойчивости в это дело. Закон 19 октября 1868 г. устанавливает порядок выдачи концессии посредством правильных торгов, но и здесь правительству предоставляется выбирать одно из предложений, хотя бы и не с наименьшей ценой.

С середины 70-х гг. начинается поворот государственной политики относительно железных дорог. В военное время и вслед за ним обнаружилось такие беспорядки и недостатки на наших дорогах, что правительство тотчас же по окончании войны решилось, произвести обширное исследование железнодорожного дела в России. 22 июля 1878 г. Высочайше учреждена, под председательством графа Баранова, особая высшая комиссия из представителей разных министерств, которой было поручено изучить железные дороги с целью изыскания мер для предотвращения задержки грузов и неправомерностей как пассажирского, так и товарного движения, и для приведения их в такой вид, чтобы они могли «вполне удовлетворять потребности торговли и промышленности». Комиссия разделила все железные дороги на 7 групп, изучение которых поручила особым подкомиссиям. Исследование, продолжавшееся в течение трех лет, собрало громадную массу данных о положении железных дорог и их отношении к промышленности и торговле. Результатом работ комиссии был ряд преобразований, клонящихся к усилению государственного вмешательства в железнодорожное дело.

Одновременно с расширением государственной сети шло усиление контроля над частными железными дорогами. В начале 1886 г. был открыт при министерстве путей сообщения Совет по железнодорожным делам, рассмотрению которого, между прочим, подлежали тарифы. В 1887 г. издан закон, по которому за правительством признано право руководства тарифами железных дорог, а в 1889 г. Высочайше утверждено «Временное Положение о железнодорожных тарифах и об учреждении по железнодорожным делам»

К концу 19 века начали формироваться железнодорожные узлы, созда-

ваться сортировочные станции (Петербург-Сортировочный, 1878), сортировочные горки (Ртищево, 1893). В конце 19 века — начале 20 века в России многие ученые и инженеры вели работу по усовершенствованию технических средств железной дороги

Эксплуатационная длина железной дороги России к 1917 составляла 70,3 тыс. км. Перевозки осуществлялись в двухосных вагонах с ручными тормозами. Эксплуатировались малоэкономичные для того времени паровозы, для управления движением поездов применялись в основном жезловые аппараты, телеграф. За годы Советской власти в техническом оснащении и организации движения на железной дороге СССР произошли огромные изменения. В 1924 был построен первый в мире тепловоз мощностью 1000 л. с. Электрификация железной дороги, начавшаяся в 1926, была частью плана ГОЭЛРО. С 30-х гг. проводилось интенсивное техническое перевооружение железной дороги СССР. После Великой Отечественной войны 1941 — 1945 было восстановлено 65 тыс. км железнодорожных путей, 13 тыс. мостов, 4100 станций. Развитие железной дороги в послевоенные годы связано с их реконструкцией: массовое введение прогрессивных видов тяги (электрической и тепловозной), строительство большегрузных вагонов, оборудованных автотормозами и автосцепкой, укладка более мощных рельсов, внедрение устройств механизации, автоматики, телемеханики и совершенных средств связи.¹

Быстрый рост железной дороги в 19 веке был вызван прежде всего их крупными преимуществами в сравнении с др. видами транспорта. Так, стоимость перевозки грузов уже по первым железными дорогами была в 4 — 7 раз ниже, чем гужевым транспортом, и даже ниже стоимости перевозок по мелководным рекам и каналам. Усовершенствование железнодорожной техники и рост объема перевозок способствовали дальнейшему сни-

жению стоимости перевозок. Себестоимость перевозки грузов по железной дороге СССР измеряется (1970) долями копейки (0,23) за 1 т х км и является самой низкой в мире; себестоимость пассажиро-километра составляет около 0,55 коп. При перевозках грузов по железной дороге на короткие расстояния, и особенно небольших партий в сборных легковесных поездах, себестоимость перевозок возрастает в несколько раз и во многих случаях оказывается выше себестоимости перевозки таких же партий грузов автотранспортом. Скорость доставки грузов по железной дороге примерно вдвое выше, чем речным и трубопроводным транспортом, но ниже, чем автотранспортом и тем более авиатранспортом. Скорость движения пассажирских поездов (не считая экспрессов) близка к скорости движения современных автобусов.

Быстрому развитию сети Железной дороги конце 19 — начале 20 вв. способствовало большое их военно-стратегическое значение. Этим главным образом объясняется государственная помощь делу строительства железной дороги во многих странах (бесплатная передача частным железнодорожным компаниям государственных земель, участие в финансировании строительства, государственная гарантия своевременной выплаты дивидендов по железнодорожным акциям и др.)

До 2-й мировой войны 1939 -1945 гг. на железной дороге применялась в основном паровозная тяга. После войны во многих странах все более широко стала применяться электровозная и тепловозная тяга.

За годы Советской власти сеть железных дорог СССР почти удвоилась. Много новых линий построено главным образом в восточных районах страны, где до революции было всего лишь несколько технически слабо оснащенных однопутных линий (из Поволжья на Владивосток и Среднюю Азию и линии Урала). Для освоения огромных природных богатств обширных восточных районов СССР предстоит построить ряд новых железнодорожных линий большой про-

¹ Железные дороги, под ред. М.М. Филиппова, М., 2012.

тяженности.

Сеть железных дорог Советского Союза, составляя всего лишь около 10% мировой, выполняет около половины грузооборота железных дорог мира.

Российские железные дороги сегодня. ОАО «Российские железные дороги» (РЖД) является крупнейшей транспортной компанией России. Это также одна из крупнейших транспортных систем мира. ОАО «РЖД» создано 1 октября 2003 года на базе имущества Министерства путей сообщения РФ в рамках реформы железнодорожного транспорта, 100 % акций принадлежит государству. Компания предоставляет услуги в области грузовых и пассажирских железнодорожных перевозок как внутри России, так и на международной рынке.

Российские железные дороги сегодня занимают первое место в мире по протяженности электрифицированных линий (42,3 тыс. км) и второе — по эксплуатационной длине железных дорог (85,5 тыс. км). ОАО «РЖД» владеет 100 % железнодорожных магистралей в России, осуществляет 78,8 % железных перевозок, перевозит свыше 1,3 млрд. пассажиров и 1,2 млрд. тонн грузов в год. Уставной капитал компании составляет 1 трлн. 545 млрд. 200 млн. рублей (более 50\$ млрд.). 1,3 млн. сотрудников. Общее количество филиалов — 165, из них 17 — региональные железные дороги. По объему выручки (617,5 млрд. рублей в 2003 году) стабильно входит в пятерку крупнейших компаний России. Семнадцать филиалов компании ежегодно обеспечивают 39 % совокупного грузооборота России и свыше 41 % — пассажирооборота.

Одна из основных задач российских железных дорог сегодня — увеличение международных перевозок с участием Транссиба и БАМа, доведение объемов контейнерных перевозок по ним до 1 млн. ДФЭ (в двадцатифунтовом эквиваленте) в год. С учетом проводимых технических мероприятий по увеличению пропускных способностей и совершенствованию технологии перевозок ОАО «РЖД» в 2006 году готово обеспечить

перевозки нефти в Китай в объеме 15 млн. тонн, а в перспективе компания готова развивать инфраструктуру и увеличить объемы перевозок нефти до 30 млн. тонн в год. Положение Транссиба на рынке евроазиатских перевозок может упрочиться с вводом в действие Транскорейской железнодорожной магистрали, сообщает пресс-служба Забайкальской железной дороги.

За 2005 год российские железные дороги перевезли более миллиарда пассажиров и триллионы тонн грузов. «Российские железные дороги» — одна из 3-х крупнейших государственных монополий — сейчас готовится к реформе. Руководство РЖД планирует создать отдельную компанию, которая будет заниматься только пассажирскими перевозками. Это поможет четко определить уровень рентабельности в этом секторе.¹

Скоро пассажирские поезда будут тянуть такие вот электровозы. Локомотив «Ермак» — новейшая российская разработка — символ транспортной независимости. До сих пор электровозы приходилось покупать за границей. Российский дальнемагистральный локомотив должен выйти на линию уже в 2006 году. А в ближайшее время на российских железных дорогах появятся скоростные немецкие поезда. К примеру, расчетное время маршрута Москва — Санкт-Петербург — 2 часа 50 минут.

Еще один международный проект РЖД — восстановление движения поездов через Абхазию. Уже есть предварительная договоренность с руководством заинтересованных стран — Армении и Грузии. Осталось разминировать местность вдоль трассы и восстановить разрушенный участок полотна.

Что касается строительства новых железных дорог в России, то сейчас большие деньги вкладывают в АЯМ — Амуро-Якутскую магистраль. Ударную стройку заморозили в 1992 году. Закончились деньги. Сейчас деньги есть. Строительство ветки Беркамит-Тамот-

¹ География путей сообщения. Учебник, М., 2011.

Якутск идет с опережением графика.

Заканчивается строительство нового российского порта на Балтике — Усть Луга. Железнодорожники вложили в этот проект почти 1,5 миллиарда рублей. Строили подъездные пути. Одновременно здесь мотивировали и принципиально новый погрузочный комплекс. Отсюда кузбасский уголь пойдет на экспорт в Европу. По оценкам специалистов, это — один из лучших в мире угольных терминалов.

Железные дороги связывают воедино всю территорию страны, весь ее хозяйственный комплекс. Железнодорожный государственный транспорт помогает гасить кризисные ситуации, возникающие то в одном, то в другом регионе.¹

В 2006 году было подписано соглашение о взаимодействии и сотрудничестве на 2007 год между РЖД, администрацией Новосибирской области и мэрией Новосибирска. Соглашение на 2007 год предусматривает реализацию ОАО «РЖД» мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, принадлежащей компании, социальное строительство, улучшение качества транспортного обслуживания населения и условий труда железнодорожников на территории Новосибирской области на общую сумму более 1,1 млрд. рублей.

Для региона Западно-Сибирская железная дорога — это крупнейшие производственные объекты, крупнейшая транспортная инфраструктура, это множество важных социальных объектов здравоохранения, образования, культуры. Это системообразующая отрасль для очень многих городов, районных центров. Именно на железной дороге внедряются самые современные достижения науки и технологии, здесь добиваются самой высокой производительности, качества и надежности в работе.

Мэрия Новосибирска совместно с РЖД и администрацией Новосибирской области производит разработку и реали-

зацию проекта по модернизации железнодорожного участка Новосибирск-Главный — Бердск — Искитим для организации ускоренного тактового пригородного железнодорожного сообщения, осуществляются другие, в том числе социально значимые, проекты.²

Российские железные дороги сегодня — это гигантский транспортный комплекс с колоссальным техническим и интеллектуальным потенциалом, связывающий воедино своими путями все регионы страны. Это символ и опора российской экономики. Более 1,5 века железнодорожный транспорт обеспечивает в нашей стране надежную и бесперебойную перевозку пассажиров и доставку грузов. И то, что первым профессиональным праздником 110 лет назад был учрежден именно День железнодорожника, говорит о многом.

ОАО «Российские железные дороги» (РЖД) владеет 100 % железнодорожных магистралей в России, станциями и вокзалами, депо и диспетчерскими системами, а также около 20 тыс. локомотивов, более чем 600 тыс. грузовых и пассажирских вагонов. Компания перевозит свыше 1,3 млрд. пассажиров и 1,3 млрд. тонн грузов в год.

Литература

1. Железные дороги, под ред. М.М. Филиппова, М., 2012.

2. География путей сообщения. Учебник, М., 2011.

3. Савченко И.Е., Земблинов С.В., Страковский И.И., Железнодорожные станции и узлы, 2 изд., М., 2010.

4. Транспорт и связь. Статистический справочник, М., 2013.

¹ Транспорт и связь. Статистический справочник, М., 2013.

² Савченко И.Е., Земблинов С.В., Страковский И.И., Железнодорожные станции и узлы, 2 изд., М., 2010.

Правовые проблемы организации грузоперевозок на железнодорожном транспорте

Кудашова Т. А., студент Юридического института МИИТа

Для Российской Федерации с ее огромной территорией и развитой транспортной сетью особую значимость приобретает проблема правового регулирования договоров о перевозках. На долю железнодорожного транспорта приходится 75 процентов всех перевозок. Основные положения российского законодательства о транспортных договорах изложены в ч.2 Гражданского кодекса (гл.40 и 41). Эти главы содержат отсылки к специальным актам транспортного законодательства, в частности — к Транспортному уставу железных дорог РФ (ТУЖД РФ).

Все участники транспортного договора в равной степени несут ответственность за надлежащее исполнение своих договорных обязанностей. Однако для транспортного права основной является проблема ответственности перевозчика. В обязанность перевозчика входит предоставление транспортных средств под погрузку, доставка груза в установленные сроки в пункт назначения сохранным, а также выполнение указаний грузовладельца в отношении транспортируемого груза.

Таким образом, вопрос об ответственности перевозчика возникает в следующих случаях: 1) при неподаче транспортных средств грузоотправителю; 2) в случаях несохранности доставленного груза; 3) при просрочке в доставке груза; 4) при нарушении других обязательств по договору перевозки.

В вышеперечисленных случаях к перевозчику на железнодорожном транспорте применяются общие нормы ГК РФ об ограниченной ответственности перевозчика, такие же, как и на других видах транспорта. Однако это представляется не совсем правильным.

Остановимся подробнее на ответственности перевозчика за неподачу транс-

портных средств грузоотправителю в соответствии с принятой заявкой (заказом), так как эта проблема представляется нам одной из наиболее актуальных на сегодняшний день.

Переход к рыночной экономике вызвал большие изменения на железнодорожном транспорте. Значительная часть оборудования МПС была распродана. Новый подвижной состав практически не закупается. Какое-то количество железнодорожного оборудования и новых вагонов предоставляется в МПС в обмен на скидки при перевозке грузов по РЖД. Однако этого явно недостаточно для обеспечения нормального функционирования железных дорог, а их в России около двадцати. На Куйбышевской железной дороге дефицит крытого состава доходит до 40 вагонов в день, полувагонов — до 20; на Свердловской железной дороге дефицит крытого состава — до 30 вагонов в день; на Северной и Московской дефицит минераловозов и зерновозов доходит до 40 вагонов в день.

Для организации перевозки грузоотправитель не менее чем за десять суток обязан подать заявку в управление железной дороги места отправления (ст.18 ТУЖД РФ).

Заявка на перевозку грузов представляется в управление железной дороги с указанием объема груза в тоннах и с расчетом по вагонам в соответствии с установленной номенклатурой. Помимо этого, в заявке необходимо произвести распределение грузов по родам, железным дорогам, станциям назначения и датам погрузки, а если перевозка грузов будет производиться в пределах железной дороги отправления — распределение по родам грузов, железнодорожным станциям назначения и датам погрузки.

После получения управлением дороги заявки начинается процесс, который вообще не предусмотрен ТУЖД РФ, — планирование перевозок: «ТУЖД отказался от применения развернутых месячных планов перевозок и установил, что основанием возникновения обязательства дороги подать для перевозки транспортные средства, а грузоотправителя — ис-

пользовать их под заявленный к перевозке груз, является поданная грузоотправителем и принятая железной дорогой заявка. Исходя из смысла ст.18 ТУЖД и ст.794 ГК РФ принятие перевозчиком к исполнению заявки грузоотправителя практически означает достижение ими соглашения по подаче транспортных средств для перевозки груза перевозчиком и их использованию грузоотправителем. Невыполнение перевозчиком или грузоотправителем данного обязательства влечет за собой самостоятельную имущественную ответственность (ст.105, 106 и 107 ТУЖД)»¹.

«В Уставе, исходя из рыночных отношений, не предусматривается государственное планирование перевозок грузов. В нем установлено, что перевозки грузов по железным дорогам осуществляются в соответствии с заявками грузоотправителей, что, несомненно, свидетельствует о расширении их прав. Принятая железной дорогой заявка создает для нее обязанность подавать перевозочные средства, а для грузоотправителя — предъявлять грузы к перевозке»².

Тем не менее РЖД осуществляет планирование грузоперевозок: в МПС действует отдел планирования. В данном случае МПС исходит из содержания изданных им самим же приказов: например, приказ МПС РФ N 10 Ц от 29 марта 1999 года и другие. В том случае, если заявка от грузоотправителя подается за двадцать дней до начала месяца, в котором планируется перевозка, и если заявка попадет в Основной план перевозок на этот месяц (форма ГУ-12), то средства за оформление Дополнительного плана перевозок или Внутреннего плана перевозок с накопительной карточки грузоотправителя не будут списаны. При подаче заявки за десять дней до начала перевозки необходимо заплатить на станции отправления сбор за оформление Дополнительного

плана перевозок (ст.18 ТУЖД РФ), который является чем-то вроде штрафа за то, что грузоотправитель не подал заявку «в сроки» (то есть минимум за двадцать дней до начала перевозки) для внесения ее в Основной план перевозок. Таким образом, мало того, что планирование существует, оно еще имеет разные формы.

Плата на оформление Дополнительного плана с 1 мая 2000 года была увеличена на 60 рублей и на сегодняшний день составляет 401 рубль за каждый вагон.

План перевозок, а также подача вагонов являются основаниями для наложения штрафа на грузоотправителя в случае неиспользования транспортных средств, принадлежащих МПС.

Необходимо рассмотреть случаи использования грузоотправителем собственных транспортных средств. Согласно ст.105 ТУЖД РФ за невыполнение принятой заявки на перевозку грузов: при неподаче вагонов или контейнеров железная дорога несет имущественную ответственность в виде штрафа. Положения той же статьи предусматривают наложение штрафа на грузоотправителя в случаях непредъявления груза, неиспользования поданных вагонов и контейнеров или отказа от предусмотренных заявкой вагонов. О каких же вагонах идет речь в ст.105 ТУЖД: о вагонах парка МПС или о вагонах, принадлежащих грузоотправителю? Логично предположить, что имеется в виду подвижной состав МПС, так как только его нужно подавать или выделять для подачи грузоотправителю. Однако это не мешает МПС в случае неиспользования грузоотправителем собственного парка вагонов в безакцептном порядке списывать штрафы с его счета с формулировкой за «неиспользование поданных транспортных средств». Подобные действия МПС явно противоречат здравому смыслу и не соответствуют действующему законодательству. Поэтому, на наш взгляд, в ст.105 ТУЖД РФ необходимо обозначить принадлежность подвижного состава.

Рассмотрим, как производятся расчеты с МПС. Только после 100-

¹ См.: Комментарий к Транспортному уставу железных дорог Российской Федерации / Под ред. проф. Т.Е. Абовой и проф. В.А. Ляндреса. М., 1998.

² См.: Там же. Вступительная статья Н.Е. Аксеновко.

процентной предоплаты за перевозку на счет МПС в Центральном Желдоррасчете начинается согласование возможности осуществления данной перевозки с дорожной назначением и затем при положительном исходе переговоров оформление плана. В случае отказа со стороны дороги назначения в приеме груза (а такое бывает, так как дороги перегружены и часто просто не могут принять груз дополнительно к тому, который у них уже согласован) грузоотправитель сможет вновь воспользоваться своими деньгами только по окончании того месяца, на который подавалась заявка.

Допустим, грузоотправитель получает План перевозок и платную телеграмму, но не получает порожних вагонов. В лучшем случае он получит от МПС штраф за неподачу транспортных средств. Важно учесть, что в отношении МПС не действует норма о безакцептном списании денежных средств, как в случае с грузоотправителем, что дает много возможностей для злоупотреблений. МПС на основании своих все время изменяющихся приказов часто ставит грузоотправителей перед фактом появления очередного нового сбора. В случае несогласия со сбором грузоотправителю предлагают обратиться в суд, однако общеизвестно, со сколькими трудностями связано судебное рассмотрение дел.

Заменив планирование по ТУЖД РФ должны были долгосрочные договоры и заявки, подаваемые грузоотправителями перевозчику в соответствии с этими договорам¹. Согласно ст.798 ГК РФ и ст.17 ТУЖД РФ при систематических перевозках на добровольной основе может быть заключен долгосрочный договор. Однако в данном случае упоминание принципа добровольности кажется не совсем корректным, так как МПС — перевозчик-монополист и несогласие грузоотправителя подписать договор на условиях, которые диктует дорога, предполагает отказ от перевозок по железной дороге вообще, поэтому предприятия не-

редко вынуждены подписывать кабальные договоры.

Согласно ст.105 ТУЖД РФ штраф за неиспользование подвижного состава грузоотправителем или за неподачу транспортных средств перевозчиком составляет 0,1 минимального размера оплаты труда за каждую тонну груза, что при средней маршрутной отправке в 3000 тонн составляет около 900 долларов США. Стоимость же перевозки в среднем составляет 60 000 долларов США — это деньги, которые в случае неподачи вагонов могут «зависнуть» на счете МПС минимум на месяц.

Российские железные дороги, во главе которых стоит Министерство путей сообщения, в отличие от любого другого вида транспорта, являются монополистом. Это значит, что грузоотправитель будет вынужден обращаться в МПС с просьбой перевезти грузы даже в случае постоянного нарушения перевозчиком своих обязательств, если, конечно, у него нет других возможностей по доставке груза в пункт назначения.

При таком положении дел компания-поставщик, трейдер или грузоотправитель попадают в одну из следующих ситуаций:

предварительно оплатив стоимость груза заводу, они несут перед ним ответственность за невывоз груза;

при поставках на экспорт расчеты с покупателем осуществляются, как правило, по системе перформанс бонд — аккредитив с конкретными сроками поставки; в случае невыполнения обязательств перформанс бонд не возвращается;

при поставках через порты согласовываются сроки подачи груза под перевалку, предоплачивается ее стоимость, составляется график подхода судов; нарушение этих обязательств также предполагает уплату штрафов и демерреджа;

при невозможности определить точную дату поступления груза в порт и, соответственно, невозможности зафиксировать дату подхода судна для перевалки по прямому варианту (вагон-судно) дорога, где находится порт, обязывает грузоотправителя заключить с ней договор на

¹ Подробнее см.: Постановление Пленума ВАС от 12 ноября 1998 года N 18.

хранение груза на колесах с оплатой хранения за каждую тонну груза;

предоплатив стоимость перевозки в МПС, грузоотправитель зачастую получает штраф и лишь возможность вывезти груз в следующем месяце.

Таким образом, организация грузоперевозок на железнодорожном транспорте зачастую оборачивается для грузоотправителей не только неоправданно большими материальными затратами, но и потерей деловой репутации.

В заключение отметим, что нам представляется невозможным применение норм об ограниченной ответственности (ст. 794, 796 ГК РФ, ст. 105 ТУЖД РФ) к перевозкам по железной дороге, поскольку нарушение МПС принятых на себя обязательств стало носить массовый характер. В отличие от других перевозчиков МПС является монополистом. Исходя из этого, необходимо установить для МПС повышенные меры ответственности на императивном уровне, отменить безакцептный порядок списания со счетов грузоотправителей любых платежей, кроме фрахтовых, поскольку это ставит грузоотправителя и перевозчика в неравное положение.

Требуется решения ситуация с планированием: недопустимо, чтобы внутренние приказы МПС противоречили основному закону на железной дороге — ТУЖД РФ. Практика показала, что долгосрочные договоры не в состоянии заменить планирование. Целесообразным видится включение норм о планировании в ТУЖД РФ, что будет способствовать более четкой работе железнодорожного транспорта.

Меры обеспечения безопасности на транспорте

Воробьева И., студент Юридического института МИИТа

Политика обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации основывается на соблюдении Конституции и законодательства Российской Фе-

дерации, общепризнанных принципов и норм международного права.

Решение и меры, принимаемые органами государственной власти в области укрепления транспортной безопасности должны быть понятны каждому гражданину, носить упреждающий характер, обеспечивать равенство всех перед законом и неотвратимость ответственности, должны опираться на широкую поддержку общества.

Обеспечение транспортной безопасности России включает:

— своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз транспортной безопасности Российской Федерации;

— реализацию оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации внутренних и внешних угроз транспортной безопасности;

— осуществление мер направленных на недопущение либо минимизацию материального и морального ущерба от преступлений и чрезвычайных происшествий на транспорте;

— инвентаризацию международных требований к обеспечению транспортной безопасности, разработку и реализацию, с учетом этих требований, комплекса мер направленных на качественное повышение уровня транспортной безопасности Российской Федерации, приведение его в соответствие с международными стандартами безопасности на транспорте.

Очень важной составной частью этого комплекса мер является развитие возможностей разведки и контрразведки в целях своевременного обнаружения и нейтрализации угроз, и определения их источников¹.

Основные пути кардинального повышения состояния транспортной безопасности Российской Федерации с учетом современных требований и стандар-

¹ Алексеева, А.В. Административно-правовое регулирование деятельности воздушного, железнодорожного, морского, внутреннего водного и автомобильного транспорта Российской Федерации / А.В. Алексеева. — М.: Транспорт, 2009. С.123

тов.

Первоочередной, неотложной задачей является достижение адекватного понимания институтами государственной власти и общественностью роли и места транспортной безопасности в обеспечении национальных интересов России, недопонимание в настоящее время этой проблемы и со стороны государственных органов и со стороны общественности говорят следующие факты:

— в утвержденной Правительством РФ Федеральной целевой Программе модернизации транспортной системы страны, реализация которой рассчитана на 10 лет и предполагает вложения около 150 млрд. долларов, отсутствует специальный раздел, касающийся транспортной безопасности¹;

— ограничены полномочия специального подразделения (Департамента) по транспортной безопасности, недавно созданного в структуре Минтранса России.

Вряд ли в таком формате Департамент сможет обеспечить решение тех масштабных задач, которые по обеспечению безопасности на транспорте выдвинуты сегодня самой жизнью;

— неудовлетворительно финансовое покрытие расходов, связанных с транспортной безопасностью.

В условиях, когда теракты и диверсии на транспорте и с помощью транспортных средств приняли угрожающий для общества характер, а аварии в транспортном комплексе из-за износа основных фондов, стали по сути обычным явлением, на потребности и нужды обеспечения транспортной безопасности из госбюджета выделяются явно недостаточные суммы, которые в десятки, а порой и в сотни раз меньше средств, выделяемых на эти цели развитыми государствами, например, США, Канадой, рядом европейских стран.

— практически не привлечены к укреплению транспортной безопасности

активные участники рынка коммерческих перевозок, лицензируемые субъекты транспортной деятельности в стране;

— не проявляют серьезной озабоченности по поводу состояния транспортной безопасности и общественные институты. Интерес к этой проблеме sporadически актуализируется преимущественно в связи с очередным террористическим актом или иным чрезвычайным происшествием на транспорте.

При этом, как правило, активность проявляется все чаще в форме попыток лиц, непосредственно пострадавших в результате диверсии, предъявить государству иск на предмет возмещения понесенного ими материального и морального ущерба. Между тем, опыт США, Канады и ряда европейских стран говорит о том, что забота об укреплении транспортной безопасности находится в центре внимания не только государства. Этой проблемой крайне озабочены и активно участвуют в ее разрешении общественные организации. Так, например, в США сотни частных компаний и фирм, под эгидой соответствующих общественных фондов, систематически выделяют в рамках своих годовых бюджетов огромные средства на исследования и разработки проблем транспортной безопасности.

Отмеченное выше свидетельствует в пользу того, что забота о кардинальном и неотложном повышении уровня безопасности на транспорте не может быть лишь уделом государства, равно как и не должны только государством изыскиваться необходимые для решения этой задачи финансовые, организационные и кадровые ресурсы. Кроме того, даже самая хорошо отлаженная система транспортной безопасности не может эффективно функционировать без широкой опоры на понимание и поддержку всех структур гражданского общества².

Насущная необходимость широкого позиционирования проблемы транспорт-

¹ Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. N 848 «О федеральной целевой программе. Модернизация транспортной системы России».

² Морозов, В.В. Транспортная безопасность: вопросы юридической регламентации / В.В. Морозов. — СПб.: ЮМИДА, 2008. С.98

ной безопасности в государстве и обществе очевидна. Без достижения адекватного представления органами государственной власти и общественностью изменившихся роли и места транспортной безопасности в обеспечении национальных интересов России невозможно достичь и ее качественно нового состояния.

Решение этой задачи требует, в том числе, широкой разъяснительной работы в отечественных и зарубежных средствах массовой информации (включая Интернет).

К этой работе, должны быть привлечены и научная общественность, и представители всех ветвей государственной власти, и руководители транспортных компаний, все активные участники рынка коммерческих перевозок. Решение этой проблемы должно быть, встроено в более широкий контекст задач формирования внешнеполитического имиджа России, активно участвующей в борьбе мирового сообщества против международного терроризма. Решение обозначенной выше задачи и есть то звено в общей цепи укрепления транспортной безопасности, ухватившись за которую, возможно вытащить всю цепь на должный уровень.

Существенное увеличение целевого финансирования решения проблем транспортной безопасности — необходимое условие качественного повышения уровня транспортной безопасности РФ и приведение его в соответствие с международными стандартами.

Особую роль в решении этой задачи, ее финансовом обеспечении должны сыграть общественные организации, коммерческие структуры из числа заметных участников рынка транспортных услуг, страховые компании и другие коммерческие предприятия — потребители транспортных услуг, в том числе, зарубежные, имеющие тесные экспортно-импортные отношения с Россией. Поиск и аккумуляция внебюджетных средств на нужды транспортной безопасности — одно из необходимых условий

решения искомой проблемы¹.

Незамедлительная разработка и совершенствование нормативно-правовых основ транспортной безопасности, приведение ее в соответствие с международными требованиями обусловлено тем обстоятельством, что существующий разрыв между ними может стать серьезным сдерживающим фактором для развития России как участника международных транспортных перевозок.

Помимо уже отмеченных проблем (разработка и принятие концепции и закона о транспортной безопасности, устранение существующих пробелов в нормативно-правовой базе транспортной безопасности), достаточно остро стоит вопрос о национальной Программе обеспечения авиационной безопасности, которую необходимо разработать и ввести в действие в соответствии с международными требованиями.

В сфере морского транспорта ждут принятия разработанные проекты Положения о координационном Совете по морской безопасности и Требований по защите морского судоходства от актов незаконного вмешательства.

Необходимо на законодательном уровне определить место транспорта в совокупности объектов, представляющих повышенную опасность и нуждающихся в особой системе антитеррористической защиты, а также решить вопрос о правовой и нормативной регламентации обеспечения безопасности подземных сооружений.

— нуждается в совершенствовании взаимодействие всех органов исполнительной власти отвечающих за транспортную безопасность. В соответствии с задачами и функциональными обязанностями правоохранительных органов, спецслужб и контролирующих служб должны быть более четко определены на законодательном уровне их роль, место и ответственность как участников процесса обеспечения транспортной безопасности.

¹ Тривус, М. Концессии и уставы железнодорожных обществ. // Журнал министерства юстиции / М.Тривус. — СПб.: Транспорт, 2008. С.10

В конечном итоге требуется создать новую единую нормативно-правовую базу эффективного обеспечения безопасности на объектах транспортного комплекса с учетом происшедших изменений в форме собственности, а также подходов в области управления. Принципиально важно, чтобы к участию в этой работе привлекались не только ученые и эксперты, но и представители общественности. Важным направлением повышения уровня безопасности на транспорте является обустройство автомобильных, железнодорожных, воздушных, морских, речных и смешанных автомобильно-речных пунктов пропуска на государственной границе Российской Федерации и на внешних границах государств-участников Таможенного союза.

Эта работа должна выполняться совместными усилиями государств — участников этого союза. Речь идет о необходимости оснастить эти пункты пропусков новейшими техническими средствами системы безопасности. Необходима разработка общенациональной программы повышения экологической устойчивости транспортной системы страны.

Требуется ужесточить контроль за исполнением нормативных требований по технической и экологической безопасности при перевозках. Следует разработать и внедрить экологические механизмы, стимулирующие приобретение транспортной техники, которая обеспечивает необходимый уровень безопасности перевозок и охрану окружающей среды¹.

Требуется создать (в том числе с участием заинтересованных иностранных организаций и представителей) систему подготовки и повышения квалификации специалистов в области транспортной безопасности. Ее составной частью могут стать негосударственные специализированные учебные заведения (курсы), получившие соответствующие лицензии и

¹ Ковальчук, М. А. Государственно-правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта в России: монография / М. А. Ковальчук. — Хабаровск.: ДВГУПС, 2007. С.24

сертификаты.

В заключении можно сказать, что состояние транспортной безопасности затрагивает коренные интересы и личности и общества и государства, интересы всех физических и юридических лиц причастных к деятельности транспортного комплекса. Поэтому вопросы укрепления транспортной безопасности не могут интересовать только органы государственной власти, а должны касаться всех и каждого.

Правовое регулирование международных железнодорожных перевозок

Ильина К. С., студент Юридического института МИИТа

Железнодорожные перевозки грузов, пассажиров и багажа в международном сообщении выступают как составная часть международной транспортной системы. Разветвленная сеть железных дорог позволяет осуществлять грузопассажирские перевозки наземным путем практически в любой конец того или иного материка. Объективно существующая специфика железнодорожного транспорта, выражающаяся в настоятельной необходимости технической и технологической унификации самого процесса перевозки, обусловила большую регулируемую роль государства в этом процессе. Необходимость технической унификации и четкости в организации железнодорожного сообщения вызвали потребность в правовой унификации соответствующих стандартов и норм, что особенно важно в области международных грузо— и пассажиропотоков на железнодорожном транспорте. Железнодорожные перевозки на сегодняшний день уступают по объему воздушным и автомобильным. В частности, это обусловлено тем фактором, что железнодорожные перевозки экономически эффективны на расстоянии свыше 500 км.

Однако из-за экологических проблем и высокой стоимости автотранспор-

та наблюдается постепенный переход от автомобильных перевозок к железнодорожным.

Межгосударственная унификация правового регулирования железнодорожных перевозок началась в конце XIX в. в Европе, когда в 1890 г. была принята Бернская конвенция о международных железнодорожных перевозках грузов, впоследствии получившая сокращенное название МГК, или СИМ (вступила в силу 1 января 1893 г.).¹ Конвенция была заключена девятью европейскими государствами, в том числе Россией.

В 1923 г. была принята Бернская конвенция о международных железнодорожных перевозках пассажиров и багажа,² получившая сокращенное название МПК, или СИВ. Обе конвенции, действовавшие достаточно продолжительное время, неоднократно пересматривались и дополнялись. Их последняя редакция была принята в 1970 г. Однако в целях улучшения структуры и содержания конвенций Центральное бюро международных железнодорожных сообщений в Берне, ведавшее вопросами исполнения и толкования их норм, подготовило проект единого Соглашения о международных перевозках, содержащего положения как правового, так и организационного характера.

Текст единого Соглашения был принят на очередной Бернской конференции по пересмотру МГК и МПК в 1980 г. и получил название Бернская конвенция о международных железнодорожных перевозках (КОТИФ).³ Единая конвенция вступила в силу 1 мая 1985 г., в число ее участников входят несколько десятков государств (около 40) Европы, Азии и Северной Африки. Она объединяет международно-правовые нормы МГК и МПК, а также Дополнительного согла-

шения к МПК 1966 г. об ответственности железных дорог при перевозках пассажиров в едином основном тексте, к которому имеются два приложения (А и В), содержащие нормы гражданско-правового характера об условиях международных железнодорожных перевозок. Приложение А определяет условия перевозок пассажиров и получило наименование Единые правила МПК; Приложение В определяет условия перевозок грузов и именуется Единые правила МГК. Хотя сами конвенции — и МГК, и МПК — прекратили свое существование, наименования приложений А и В отражают преемственность ранее действовавших Бернских конвенций и новой конвенции КОТИФ.

КОТИФ предусматривает создание новой международной межправительственной организации — Организации международного железнодорожного транспорта (ОТИФ), ведающей вопросами исполнения и толкования конвенции. Внутриорганизационная структура ОТИФ включает несколько органов, наделенных специальной компетенцией: общее собрание, ревизионный комитет, комитет специалистов по правилам перевозок опасных грузов и секретариат, сохранивший в интересах преемственности наименование Центральное бюро. Основной целью создания единой Конвенции было введение упрощенного порядка пересмотра правил международных железнодорожных перевозок и установление процедуры их быстрого обновления. Сама Конвенция подлежит ратификации государствами-участниками, а следовательно, любые изменения в ее текст могут быть внесены лишь с соблюдением аналогичной процедуры. Вместе с тем приложения А и В к КОТИФ подлежат пересмотру в упрощенном порядке соответствующими органами ОТИФ в пределах их компетенции. Так, решения общего собрания по изменению правил перевозок подлежат ратификации государствами — членами ОТИФ, однако решения ревизионного комитета направляются государствам-членам и вступают в силу при отсутствии возражений со стороны одной трети государств — членов ОТИФ.

¹ Бернская конвенция от 1 января 1893 г. «О международных железнодорожных перевозках грузов».

² Бернская конвенция от 23 октября 1923 г. «О международных железнодорожных перевозках пассажиров и багажа».

³ Бернская конвенция от 1 мая 1985 г. «О международных железнодорожных перевозках».

В таком же порядке вступают в силу и решения комитета специалистов по пересмотру правил перевозок опасных грузов.

Изменения в условиях международных железнодорожных перевозок грузов и пассажиров, внесенные при принятии КОТИФ, не носили принципиального характера. Вместе с тем они заслуживают внимания как отражающие современные тенденции в развитии международного транспортного права. По мнению профессора О. Н. Садикова, к числу наиболее важных нововведений можно отнести следующие:

— продолжена линия на дальнейшее расширение оперативно-хозяйственной самостоятельности железных дорог в целях повышения конкурентоспособности их услуг. Железные дороги могут сами договариваться об осуществлении перевозок в отдельных сообщениях и заключать соглашения о снижении тарифов и предоставлении иных льгот клиентам, находящимся в сопоставимых условиях;

— опущено указание об обязанности железных дорог принимать к перевозке грузы мелкими отправлениями, что было также направлено на рационализацию осуществления перевозок. Практическим следствием нового регулирования должно быть сокращение объемов перевозок мелких партий грузов и повышение роли транспортно-экспедиторских организаций, укрупняющих мелкие партии в повагонных отправлениях;

— несколько сокращены сроки доставки грузов повагонными отправлениями. При просрочке в доставке груза предусматривалось взимание несложной для исчисления неустойки, а возмещение причиненных убытков — в пределах трехкратного размера провозной платы. При возмещении ущерба, причиненного багажу, был введен предел ответственности перевозчика, исчисленный как за вес, так и за место багажа ввиду применения на ряде железных дорог провозной платы за багаж в зависимости от числа мест;

— полно и ясно была сформулирована общая коллизионная норма, которая существенно облегчает процесс приме-

нения к международным железнодорожным перевозкам положений национального права. Теперь эта норма отсылает к национальному праву страны, в которой управомоченное лицо осуществляет свое требование, включая положения и его коллизионного права. Таким образом, в КОТИФ ныне прямо выражен коллизионный принцип — закон страны суда (*lex fori*), причем допускается обратная отсылка и отсылка к праву третьих стран.

Рассмотрим более подробно основные правила перевозок грузов в международном железнодорожном сообщении. Следует отметить, что приложение В к КОТИФ включило в себя большинство действовавших ранее предписаний МГК с незначительными изменениями и уточнениями. Железные дороги обязаны принимать к перевозке предъявляемые грузы. Нуждающиеся в упаковке грузы отправитель обязан предъявить в упакованном виде, обеспечивающем их сохранность в пути. При невыполнении этого требования дорога может отказать в приеме груза или потребовать внести соответствующую оговорку в накладную. Возможно также составление отправителем общего заявления о недостатках тары. Вес и порядок погрузки грузов определяются правилами дороги отправления. Предусмотрена ответственность отправителя в виде штрафа при неправильном наименовании груза, перегрузке подъемной силы вагона, а также возмещение отправителем возможных убытков. Документом, свидетельствующим заключение договора перевозки, является железнодорожная накладная, которая выдается в трех экземплярах и выступает в качестве товарораспорядительного документа. Напомним, Единые правила МГК КОТИФ предусматривали обязанность железных дорог принимать грузы к перевозке, если речь идет только о повагонных отправлениях. Мелкие отправки не упоминаются, что практически означает усиление функции транспортно-экспедиторских организаций, осуществляющих укрупнение мелких грузовых партий в повагонные отправки. Кроме того, Единые правила МГК изменили сроки доставки гру-

зов. Общие сроки были несколько сокращены и составляют для грузов большой скорости 400 км в сутки, а для грузов малой скорости — 300 м в сутки. Однако железные дороги вправе устанавливать для отдельных сообщений специальные сроки доставки, а также применять дополнительные сроки в случае особых обстоятельств.

Единые правила МГК не устанавливают обязанность получателя принять прибывший в его адрес груз, но обязывают принявшего груз получателя оплатить падающие на него провозные платежи. При несохранности груза должен быть оформлен акт, составление которого лежит на обязанности железной дороги. Порядок составления и форма такого акта предусмотрены Правилами международного грузового сообщения (ПИМ), имеющими характер служебной инструкции. Получатель теряет право требования к перевозчику, если при выдаче груза акт не был составлен. В отношении скрытых недостатков допускается требование о составлении акта в течение семи дней после выдачи груза, но получатель должен доказать, что несохранность имела место во время перевозки.

Согласно Единым правилам МГК ответственность перевозчика за сохранность и просрочку в доставке грузов строится на единых основаниях. Перевозчик освобождается от ответственности, если несохранность или несвоевременная доставка груза были вызваны обстоятельствами, которых железная дорога не могла избежать и последствия которых не могла устранить. Перевозчик не отвечает также за несохранность груза при наличии обстоятельств, которые именуется особыми опасностями для груза (недостатки тары, погрузка и выгрузка груза клиентом, естественные свойства груза, внесение неправильных сведений в накладную и др.). Бремя доказывания в первом случае лежит на железной дороге, а во втором — на грузовладельце. В действовавшей ранее Бернской конвенции МГК 1890 г. в редакции 1970 г. перечень особых опасностей для груза был дополнен указанием на погрузку

груза отправителем в вагон с очевидными неисправностями. В случае несохранности груза возмещение определялось по рыночной цене и не могло превышать 50 золотых франков за 1 кг веса брутто при объявленной ценности. При утрате груза возмещались также падающие на него провозные платежи и таможенные сборы. Если имела место просрочка в доставке груза свыше 48 часов, железная дорога выплачивала штраф в размере 0,1 % платежей, но не более 50 золотых франков за каждую отправку. При наличии убытков можно было требовать их возмещения в пределах двойной провозной платы.

В Единых правилах МГК КОТИФ, во-первых, было исключено положение об освобождении перевозчика от ответственности за несохранность груза, вызванную погрузкой в вагон с очевидными для отправителя неисправностями. Это положение было признано неоправданным по существу, так как предоставление исправных вагонов входит в компетенцию перевозчика. Во-вторых, было исключено правило подсчета размера штрафа, уплачиваемого железной дорогой за просрочку в доставке груза. Оно было заменено более общей формулой, согласно которой причиненные грузовладельцу убытки в результате просрочки в доставке груза возмещаются перевозчиком в пределах трехкратных провозных платежей. Предельный размер ответственности железных дорог за несохранность перевозимых грузов в КОТИФ оставлен на прежнем уровне (50 золотых франков за 1 кг веса брутто утраченного или поврежденного груза), но определен в расчетных единицах МВФ и составляет 17 СДР за 1 кг.

В КОТИФ включено также новое положение об ответственности железных дорог при перевозках сопровождаемых автомашин. В случае их несохранности предел ответственности перевозчика составляет 4 тыс. СДР за машину. За несохранность деталей, находящихся на машине, перевозчик не отвечает, а при несохранности деталей, находящихся в машине, предел его ответственности составляет 700 СДР, причем лицо, заявив-

шее требование о возмещении убытков, должно доказать вину перевозчика в такой несохранности. Пределы ответственности не применяются, если утрата или повреждение груза, а также его несвоевременная доставка вызваны умышленными действиями перевозчика.

Что касается международных железнодорожных перевозок пассажиров и багажа, то они регулируются приложением А к КОТИФ — Едиными правилами МПК. Правила различают ущерб, причиненный жизни и здоровью пассажира, а также ущерб, выразившийся в утрате или повреждении багажа. В случае ущерба, причиненного жизни или здоровью пассажира, железная дорога несет строгую имущественную ответственность, если только не докажет, что данные события наступили вследствие несчастного случая, который:

- не связан с эксплуатацией железнодорожного транспорта и функционированием железной дороги и который невозможно было избежать или предотвратить;

- полностью или частично вызван виной самого пассажира;

- причинен действиями третьих лиц, не могущими быть предотвращенными или преодоленными железной дорогой.

За повреждение или утрату зарегистрированного багажа, а равно за просрочку в его доставке перевозчик несет ответственность во всех случаях, если не докажет, что данный ущерб был вызван одной из ниже перечисленных причин (ст.3-5; п.2 и 3 ст.35 Единых правил МПК):

- виной самого пассажира;
- указаниями, данными пассажиром;

- характером багажа;
- обстоятельствами непреодолимой силы;

- рисками, связанными с ненадлежащей или отсутствующей упаковкой;

- особыми свойствами багажа;
- перевозкой в составе зарегистрированного багажа неразрешенных предметов.

Предел ответственности железной дороги установлен в 70 тыс. СДР за ущерб, причиненный жизни и здоровью пассажира (ст.30), и в 700 СДР за утрату или повреждение багажа (ст.31). Железная дорога не вправе ссылаться на пределы ответственности, если ущерб был причинен в результате грубой неосторожности или умысла. Тем не менее в случае грубой неосторожности ответственность за утрату или повреждение багажа ограничивается двукратным размером обычно принятых сумм.

В российской юридической литературе справедливо подчеркивается специфика любого договора перевозки, в том числе и железнодорожной, которая проявляется в том, что материальная ответственность сторон по договору перевозки, и главным образом перевозчика, носит ограниченный характер. В этом состоит ее коренное отличие от материальной ответственности сторон по другим видам обязательств. Однако высказанные предложения, что в условиях развития рыночной экономики в России необходимо перейти к полной материальной ответственности сторон по договору перевозки, вряд ли можно считать удачными.

Введение полной имущественной ответственности российских перевозчиков при осуществлении внутренних перевозок и наличие ограничительного предела ответственности при осуществлении международных перевозок может привести к неконкурентоспособности внутренних перевозок по сравнению с международными и к значительному снижению конкурентоспособности российских перевозчиков на рынке международных перевозок. Это объясняется тем, что в случае применения российского права отечественные перевозчики будут нести полную имущественную ответственность, в то время как ответственность их зарубежных коллег ограничивается определенным пределом. Неблагоприятные экономические последствия такой ситуации очевидны. Но именно по такому пути пошел российский законодатель, формулируя нормы об ответственности железных дорог в новом Транспортном уставе

железных дорог Российской Федерации (ТУЖДРФ), утвержденном Федеральным законом от 8 января 1998 г. в редакции от 6 июля 2001 г.¹

Согласно ст.110 ТУЖД РФ железная дорога возмещает ущерб, причиненный при перевозке груза, в размере стоимости утраченного или недостающего груза в случае его утраты или недостачи; в размере суммы, на которую понизилась стоимость груза в случае его повреждения (порчи) или в размере его стоимости при невозможности восстановить поврежденный груз (конечно, речь здесь идет о грузе с необъявленной стоимостью, так как по общему правилу, если стоимость груза объявлена, перевозчик несет ответственность в размере объявленной стоимости). Таким образом, действующее российское законодательство предусматривает полную материальную ответственность железнодорожного перевозчика за утрату или повреждение перевозимого им груза. Однако надо отметить, что перевозки пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа в международном железнодорожном сообщении осуществляются в соответствии с ТУЖД РФ только в том случае, если иное не предусмотрено международным договором России (ст.4).

КОТИФ устанавливает следующий порядок урегулирования спорных вопросов между сторонами по договору международной железнодорожной перевозки грузов. При просрочке в доставке груза претензия должна быть заявлена грузополучателем в течение 60 дней с момента получения груза. Если применимое внутреннее право предусматривает претензионный порядок урегулирования споров, он должен соблюдаться и при международных перевозках. Претензии и иски могут быть предъявлены только к одному из следующих перевозчиков: железной дороге отправления, железной дороге назначения или к железной дороге, на которой произошли утрата или повреждение груза. Срок исковой давности составляет

один год, а при наличии умышленных действий перевозчика, а также по спорам о возмещении за реализованный груз и в некоторых других случаях — два года. Течение срока исковой давности приостанавливается на период рассмотрения претензии перевозчиком и в других случаях в соответствии с применимым правом страны суда. КОТИФ предусматривает возможность передачи спора на рассмотрение в арбитраж, однако такая процедура разрешения споров, вытекающих из железнодорожной перевозки грузов, широкого распространения на практике не получила. Следует заметить, СССР не участвовал в КОТИФ, хотя применял положения этого документа при осуществлении перевозок с капиталистическими государствами (между социалистическими странами существовали отдельные международные договоры). Не участвует в КОТИФ и Россия, что вызывает глубокое сожаление.

Несмотря на устойчивый характер применяемых норм КОТИФ, сложившихся в международной практике на протяжении многих лет, Центральное бюро в Берне приступило к работе по обновлению всей системы соглашения КОТИФ. Основные задачи и направления начатой реформы подробно проанализированы профессором О. Н. Садиковым и изложены следующим образом:

— сфера действия КОТИФ будет распространена на всю железнодорожную сеть стран — участников соглашения, а не только на определенные и заранее объявленные линии, как в настоящее время. Исключением останутся лишь водные и морские линии, используемые для осуществления перевозок в смешанном сообщении, перечень которых будет заранее объявляться;

— правовая природа договора перевозки груза, который согласно четким положениям текста КОТИФ является реальным и возникает в момент передачи груза перевозчику, меняется: договор признается консенсуальным — для него достаточно соглашения сторон о перевозке груза, и поэтому предлагается соответствующим образом уточнить его

¹ Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»

определение в КОТИФ. Такой подход должен облегчить оформление договоров перевозки грузов и отвечает потребностям практики;

— обязанность осуществлять перевозки и обязательность тарифов, которые в течение всего периода действия Бернских конвенций, а затем и КОТИФ при некотором их постепенном смягчении рассматривались в качестве принципов железнодорожного права вообще и международного в частности, отменяются. Иначе говоря, железные дороги утрачивают статус публичных перевозчиков. Должна наступить эра неограниченной конкуренции с отражением ее результатов в договорах, свободно заключаемых между перевозчиками и грузовладельцами или с их экспедиторами, роль которых заметно повышается;

— выработанные ранее принципы ответственности железных дорог за груз сохраняются (возмещение в пределах стоимости груза, но не выше установленного предела за килограмм веса, распределение бремени доказывания между перевозчиком и грузовладельцем, солидарная ответственность соперевозчиков). При этом железные дороги несут ответственность за действия организаций, эксплуатирующих их инфраструктуру;

— регламентация условий перевозок грузов в КОТИФ должна быть более краткой, с тем чтобы участники договора перевозки могли самостоятельно своим соглашением определять некоторые условия транспортировки, в частности путь следования груза, сроки его доставки, дополнительные платежи и др. Новый проект текста СИМ примерно на 10 % уменьшает количество содержащихся в нем нормативных предписаний;

— для урегулирования взаимоотношений между организациями, эксплуатирующими инфраструктуру, и перевозчиками Центральное бюро в Берне разработало проект Единых правил о договорах об использовании инфраструктуры железных дорог, которая определяется как железнодорожные пути и неразрывно связанные с ними устройства, необходимые для безопасного осуществления же-

лезнодорожных сообщений (сокращено РУИ). По своему содержанию это принципиально новый международно-правовой документ в системе применяемых в настоящее время транспортных конвенций. Единые правила насчитывают около 30 статей и предусматривают заключение новых для транспортного права договоров об использовании инфраструктуры железных дорог, которые могут быть бессрочными. Определены основные условия таких договоров, причем значительное внимание уделено взаимной ответственности участников договоров — железных дорог и организаций, эксплуатирующих инфраструктуру; ее условия совпадают с ответственностью железных дорог перед грузовладельцами. Исковая давность установлена в три года.

По мнению профессора О. Н. Садикова, осуществляемая реформа КОТИФ пока далека от завершения. Пройдет еще несколько лет, прежде чем новые транспортно-правовые идеи получат окончательное практическое воплощение в правовых нормах и реально начнут работать.

До развала системы социалистических государств в конце 80 — начале 90-х годов прошлого века на их территории действовали два международных договора, заключенные в 1950 г.: Соглашение о международных грузовых сообщениях (СМГС) и Соглашение о международных пассажирских сообщениях (СМПС). После выхода из состава их участников стран Восточной Европы и с возникновением на территории СССР новых государств в сфере действия этих соглашений произошли важные изменения. Правила СМГС и СМПС получили новую жизнь и стали применяться к перевозкам грузов и пассажиров между всеми государствами, возникшими на территории бывшего СССР. В рамках СНГ был образован Совет по железнодорожному транспорту для координации работы железных дорог на международном уровне и для выработки согласованных принципов их функционирования.

В рамках данного Совета было заключено Соглашение администраций железных дорог стран СНГ и Прибалтий-

ских государств от 1 октября 1997 г.¹ (Сборник правил перевозок и тарифов железнодорожного транспорта государств — участников СНГ. — 1998. — N 4), в соответствии с которым перевозки грузов в прямом международном сообщении по железным дорогам сторон осуществляются на основании Правил СМГС с учетом особенностей применения его отдельных норм, изложенных в приложениях N 1-5 к данному Соглашению, которое вступило в силу с 1 июля 1998 г. Наиболее важные новшества приложений по сравнению с Правилами СМГС — это нормы о перевозках опасных грузов и негабаритных тяжеловесных грузов; о порядке оформления перевозочных документов; об оплате провозных платежей по транзитным железным дорогам отправителем или получателем через экспедитора, имеющего договор с дорогой транзита. Аналогично был решен вопрос и о пассажирских перевозках между странами СНГ: с 1 сентября 1997 г. такие перевозки регулируются Правилами СМПС, к которому согласован ряд отклонений в Таллинском соглашении между железнодорожными администрациями государств — участников СНГ, Латвийской, Литовской и Эстонской республик об особенностях применения СМПС от 28 мая 1997 г.

Наряду с принятием решения о применении СМГС и СМПС на территории республик бывшего СССР, в рамках упомянутого Совета были разработаны и приняты соглашения по другим вопросам в области железнодорожного права. К их числу относятся Соглашение о разделении инвентарных парков грузовых вагонов и контейнеров бывшего МПС СССР (1993 г.); Соглашение о совместном использовании грузовых вагонов и контейнеров (1993 г.); Соглашение о сотрудничестве в области технического переоснащения и обновления железнодорожного подвижного состава (1994 г.), а также ряд других соглашений.

¹ Соглашение администраций железных дорог стран СНГ и Прибалтийских государств от 1 октября 1997 г.

В заключение целесообразно упомянуть национально-правовые акты России в области железнодорожного транспорта, регулирующие не только перевозочную, но и эксплуатационную деятельность. К их числу относятся:

— Транспортный устав железных дорог Российской Федерации от 8 января 1998 г. в редакции от 6 июля 2001 г.;

— Федеральный закон от 25 августа 1995 г. «О федеральном железнодорожном транспорте» (СЗРФ. — 1995. — N 35. — Ст.3505);²

— постановление Правительства РФ от 5 июня 2002 г. N 383 «О лицензировании перевозочной и другой деятельности на железнодорожном транспорте» в редакции от 3 октября 2002 г. (СЗРФ. — 2002. — N 23. Ст.2183; N 41. — Ст.3983);³

— постановление Правительства РФ от 15 мая 1998 г. N 448 «О концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта» (СЗ РФ. 1998. — N 20. — Ст.2159);

— Правила перевозок пассажиров, багажа и грузобагажа на федеральном железнодорожном транспорте, утвержденные приказом МПС России от 26 июля 2002 г. N 30, вступивших в силу с 1 ноября 2002 г. (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2002. — N 40).

² Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

³ Постановление Правительства РФ от 15 марта 2006 года N 134 «О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте».

**Договор об эксплуатации
железнодорожного пути необщего
пользования и договор
на подачу-уборку вагонов**

*Мальковская Е. В., студент Юридиче-
ского института МИИТа*

Железнодорожные пути необщего пользования, будучи связующим звеном между железной дорогой и предприятием, способствующим рациональной работе как железной дороги, так и предприятия, имеют большое значение в хозяйственной жизни нашей страны.

Слаженность работы путей необщего пользования и железной дороги, уменьшение времени простоя вагонов под погрузкой и выгрузкой, более полное и производительное использование механизмов — вот вопросы, которые постоянно привлекают внимание работников железнодорожного и промышленного транспорта.

Данный вид отношений на железнодорожном транспорте регулируется Федеральным законом от 10.01.2003 N 18-ФЗ (ред. от 14.06.2012) «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», а в частности главой IV. «Железнодорожные пути необщего пользования».

Отношения между перевозчиком и владельцем железнодорожного пути необщего пользования, не принадлежащего владельцу инфраструктуры, по поводу эксплуатации такого железнодорожного пути регулируются договором на эксплуатацию железнодорожного пути необщего пользования.

При отсутствии у владельца железнодорожного пути необщего пользования локомотива подача и уборка вагонов, маневровая работа на таком железнодорожном пути осуществляются локомотивом, принадлежащим перевозчику.

Подача и уборка вагонов, маневровая работа для грузоотправителей, грузополучателей, имеющих склады и погрузочно-разгрузочные площадки на железнодорожных путях необщего пользования, принадлежащих владельцу инфра-

структуры, регулируются договорами на подачу и уборку вагонов, заключаемыми перевозчиками с грузоотправителями, грузополучателями.

Подача и уборка вагонов для грузоотправителей, грузополучателей, не имеющих складов и погрузочно-разгрузочных площадок на не принадлежащих им железнодорожных путях необщего пользования, осуществляются по договору соответственно между грузоотправителями, грузополучателями, перевозчиком и владельцем такого железнодорожного пути необщего пользования. Данный договор устанавливает порядок подачи и уборки вагонов, плату за пользование вагонами, взаимную ответственность сторон.

При направлении грузов в порты в непрямом смешанном сообщении грузоотправители в перевозочных документах указывают наименования порта и грузополучателя.

Отношения по поводу эксплуатации железнодорожных путей в порту, подачи и уборки вагонов регулируются соответствующими договорами, заключаемыми перевозчиком и портом.

Подача и уборка вагонов для грузоотправителей, грузополучателей в портах осуществляются локомотивом, принадлежащим порту на праве собственности или на ином праве, с передачей вагонов, контейнеров порту на железнодорожных выставочных путях (железнодорожных путях, на которых выполняются технологические операции, связанные с передачей вагонов, контейнеров) в соответствии с договорами на эксплуатацию железнодорожного пути необщего пользования, договорами на подачу и уборку вагонов.

Договоры на эксплуатацию железнодорожных путей необщего пользования и договоры на подачу и уборку вагонов должны учитывать технологию функционирования железнодорожной станции, к которой примыкает железнодорожный путь необщего пользования, и технологию функционирования железнодорожного пути необщего пользования, а в соответствующих случаях единые технологические процессы, порядок разра-

ботки и утверждения которых устанавливается правилами перевозок грузов железнодорожным транспортом. Указанными договорами устанавливаются порядок подачи и уборки вагонов, а также технологические сроки оборота вагонов, контейнеров на железнодорожных путях необщего пользования, технологическое время, связанное с подачей вагонов к местам погрузки, выгрузки грузов и уборкой вагонов с этих мест, а также технологические нормы погрузки грузов в вагоны и выгрузки грузов из вагонов. Порядок разработки и определения технологических сроков оборота вагонов, контейнеров, а также технологических норм погрузки грузов в вагоны и выгрузки грузов из вагонов устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта.

В случаях, если по прибытии составов или групп вагонов (груженых или порожних) грузоотправители, грузополучатели или обслуживающий грузополучателей, грузоотправителей своими локомотивами владелец железнодорожного пути необщего пользования выполняют своими средствами технологические операции, которые являются обязанностью перевозчика, время на выполнение этих операций не включается в оплачиваемое время пользования вагонами. Продолжительность этих операций оговаривается в договоре на эксплуатацию железнодорожного пути необщего пользования или в договоре на подачу и уборку вагонов.

За работу локомотивов, принадлежащих перевозчикам, по подаче и уборке вагонов перевозчиками взимается сбор с грузоотправителей, грузополучателей, владельцев железнодорожных путей необщего пользования по договору, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Охрана на железнодорожных путях необщего пользования груженых вагонов и находящихся в них грузов, а также порожних вагонов обеспечивается принявшей стороной и за ее счет.

Отношения между контрагентом (контрагент — грузоотправитель или гру-

зополучатель, а также владелец железнодорожного пути необщего пользования, который в пределах железнодорожного пути необщего пользования, принадлежащего иному лицу, владеет складом или примыкающим к указанному железнодорожному пути своим железнодорожным путем необщего пользования) и владельцем железнодорожного пути необщего пользования, примыкающего к железнодорожным путям общего пользования, регулируются заключенным между ними договором.

При обслуживании контрагента локомотивами, принадлежащими владельцу железнодорожного пути необщего пользования, внесение перевозчику платы за пользование вагонами, контейнерами за время их нахождения у контрагентов осуществляется владельцем железнодорожного пути необщего пользования, если иное не установлено договором между перевозчиком, владельцем железнодорожного пути необщего пользования и контрагентом.

Отношения между контрагентом и перевозчиком при обслуживании железнодорожного пути необщего пользования локомотивами, принадлежащими перевозчику, регулируются договором на эксплуатацию железнодорожного пути необщего пользования или договором на подачу и уборку вагонов. Указанные договоры могут быть заключены только при согласии владельца железнодорожного пути необщего пользования.

Учет времени нахождения вагонов, контейнеров на железнодорожных путях необщего пользования осуществляется номерным способом (номерной способ — учет времени нахождения вагона, контейнера по их номерам).

Вносимая грузоотправителями, грузополучателями перевозчику плата за пользование вагонами, контейнерами в случае подачи их на железнодорожные пути необщего пользования локомотивами, принадлежащими перевозчику, исчисляется с момента фактической подачи вагонов, контейнеров к месту погрузки, выгрузки грузов до момента получения перевозчиком от грузоотправителей, гру-

зополучателей уведомления о готовности вагонов, контейнеров к уборке.

Владельцами железнодорожных путей необщего пользования, обслуживаемыми грузополучателями, грузоотправителями своими локомотивами, вносится перевозчику плата за пользование вагонами, контейнерами, которая исчисляется с момента передачи вагонов, контейнеров владельцам железнодорожных путей необщего пользования на железнодорожных выставочных путях до момента их возвращения на железнодорожные выставочные пути. При этом в оплачиваемое время не включается технологическое время, связанное с подачей вагонов к местам погрузки, выгрузки грузов и уборкой вагонов с этих мест и установленное договорами на эксплуатацию железнодорожного пути необщего пользования или договорами на подачу и уборку вагонов. В этом случае грузоотправители, грузополучатели компенсируют владельцу железнодорожного пути необщего пользования перечисленную этим владельцем перевозчику плату.

Порядок передачи вагонов, контейнеров на железнодорожные пути необщего пользования, железнодорожные выставочные пути и их возвращения обратно, а также место такой передачи устанавливается договорами на эксплуатацию железнодорожных путей необщего пользования или договорами на подачу и уборку вагонов.

В случае обслуживания грузоотправителей, грузополучателей локомотивами, принадлежащими владельцам железнодорожных путей необщего пользования, операции по передаче вагонов выполняются между перевозчиками и владельцами железнодорожных путей необщего пользования. Владельцы железнодорожных путей необщего пользования вступают в эти отношения на основании полномочий, переданных им грузоотправителями, грузополучателями в установленном законодательством Российской Федерации порядке. При получении полномочий владелец железнодорожного пути необщего пользования обязан предоставить перевозчику доверенность, вы-

данную грузоотправителем, грузополучателем.

Грузоотправители, грузополучатели, перевозчики, иные юридические лица и индивидуальные предприниматели без разрешения владельцев не вправе использовать вагоны, контейнеры для перевозок грузов. За несоблюдение указанных требований виновная сторона несет ответственность в соответствии со статьей 99 Устава железнодорожного транспорта.

За задержку вагонов, контейнеров, принадлежащих перевозчику, под погрузкой, выгрузкой на местах общего и необщего пользования, в том числе на железнодорожных путях необщего пользования, более чем на двадцать четыре часа по истечении установленных договорами на эксплуатацию железнодорожных путей необщего пользования или договорами на подачу и уборку вагонов технологических сроков оборота вагонов, контейнеров либо по истечении тридцати шести часов с момента подачи вагонов под погрузку, выгрузку локомотивами, принадлежащими перевозчику, грузоотправителями, грузополучателями, владельцы железнодорожных путей необщего пользования несут перед перевозчиком ответственность. Владелец инфраструктуры и перевозчик с согласия грузоотправителя, грузополучателя, владельца железнодорожного пути необщего пользования в соответствии с договорами могут использовать за плату, в том числе для проведения маневровых работ и временного размещения вагонов, принадлежащий им железнодорожный путь необщего пользования, а также принадлежащий владельцу инфраструктуры и расположенный на территории грузоотправителя или грузополучателя железнодорожный путь необщего пользования. При использовании такого пути без указанного согласия владельцы инфраструктур и перевозчики несут ответственность в размере, равном размеру ответственности за использование вагонов без согласия владельцев.

Взаимоотношения перевозчиков, владельцев железнодорожных путей необщего пользования, владельцев инфраструктур, грузоотправителей, грузополу-

чателей регулируются правилами перевозок грузов железнодорожным транспортом, а также договорами на эксплуатацию железнодорожных путей необщего пользования и договорами на подачу и уборку вагонов.

Договоры на эксплуатацию железнодорожных путей необщего пользования и договоры на подачу и уборку вагонов заключаются не более чем на пять лет.

При перезаключении договоров до разрешения спорных вопросов все отношения регулируются ранее заключенными договорами при наличии соответствующего соглашения сторон о продлении срока действия ранее заключенных договоров.

Договорами на эксплуатацию железнодорожных путей необщего пользования и договорами на подачу и уборку вагонов предусматривается порядок изменения условий этих договоров до истечения срока их действия в случае изменений технического оснащения либо технологии работы железнодорожной станции или железнодорожных путей необщего пользования.

В случае изменения владельца железнодорожного пути необщего пользования или грузоотправителя, грузополучателя, имеющих склады и погрузочно-разгрузочные площадки на железнодорожном пути необщего пользования, принадлежащем владельцу инфраструктуры, заключается новый договор на эксплуатацию железнодорожного пути необщего пользования или договор на подачу и уборку вагонов.

Разногласия в отношении договоров на эксплуатацию железнодорожных путей необщего пользования и договоров на подачу и уборку вагонов рассматриваются и разрешаются сторонами таких договоров.

При недостижении согласия споры рассматриваются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Помимо «Устава железнодорожного транспорта РФ», деятельность и организацию железнодорожных путей необщего

пользования регулируют следующие нормативные акты:

1. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 4 марта 2008 г. N 125 «Об урегулировании разногласий, возникающих при согласовании единых технологических процессов работы железнодорожных путей необщего пользования и станций примыкания»

2. Порядок осуществления проектирования, строительства, эксплуатации, текущего содержания и ремонта железнодорожных путей необщего пользования объектов Министерства обороны Российской Федерации и расчетов за выполненные работы, утвержденный приказом Минобороны РФ и Минтранса РФ от 9 октября 2007 г. N 413/146

3. Правила эксплуатации и обслуживания железнодорожных путей необщего пользования, утвержденные приказом МПС РФ от 18 июня 2003 г. N 26

Транспорт является неотъемлемой частью экономической жизни страны. В свою очередь, железнодорожный транспорт образует самостоятельную сферу, которая требует государственного регулирования и контроля. С этой точки зрения, деятельность на железнодорожных путях необщего пользования в РФ регулируется единым нормативным актом — Уставом железнодорожного транспорта, а также множеством актов контролирующих органов.

Налоговая ответственность субъектов в сфере налогообложения (на примере ОАО «РЖД»)

*Багавудинов Ш. Г., студент
Юридического института МИИТа*

Достижения конкурентоспособности отечественной налоговой системы и привлечение иностранных инвестиций в отечественный сектор экономики трудно представить не только без сбалансированной системы льгот и преимуществ, но и без эффективной системы мер налого-

вой ответственности (санкций) за несоблюдение законодательства о налогах и сборах.

Меры налоговой ответственности позволяют не только обеспечить превенцию налоговых правонарушений, наказывать виновных лиц, но и побуждают налогоплательщиков соблюдать законодательство и своевременно исполнять налоговую обязанность, которая закреплена на конституционном уровне. Таким образом, система мер налоговой ответственности непосредственно влияет на культуру поведения налогоплательщиков. Исходя из этого, данная система должна быть экономически обоснована, проста в администрировании, понятна налогоплательщикам, а также гарантировать реализацию основных принципов налогообложения.

Налоговые правонарушения детерминируются целым комплексом политических, экономических, социально-управленческих, правовых факторов современной России. Исходя из этого, к числу основных причин роста (скорее, не официального, а латентного) налоговых правонарушений следует отнести возрастающие масштабы противоречий между интересами государственного аппарата, с одной стороны, и частными социально-экономическими интересами — с другой. Обострение этих противоречий происходит на фоне всеобщего социально-экономического кризиса в обществе, разбалансированности экономики, спада производства, падения жизненного уровня населения и его резкой социально-экономической дифференциации, отторжения большей части населения страны от участия в эффективной системе экономической и производственной деятельности, достаточно высокого произвола чиновников. Указанные факторы находят свое отражение в сознании налогоплательщиков и в значительной степени влияют на их отношение к действующей системе налогообложения.

Устанавливая многочисленные обязанности, регулирующие порядок исчисления и уплаты налогов и сборов, государство в лице уполномоченных государ-

ственных органов наряду с этим определяет и меры ответственности, налагаемые в случае несвоевременной уплаты налогов или невыполнения иных обязанностей, закрепленных налоговым законодательством¹. Государство всегда было и будет заинтересовано в создании и соблюдении порядка налоговых отношений, обеспечивающего его имущественные интересы, в частности, интересы, связанные с пополнением доходной части бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов. Нарушение установленных правил поведения в налоговых отношениях и вызывает применение ответственности. В научной литературе такую ответственность принято называть налоговой ответственностью, однако ни в российском законодательстве в целом, ни в налоговом законодательстве в частности такого понятия нет. В Налоговом кодексе РФ используется понятие «ответственность за совершение налогового правонарушения».

Прежде чем перейти к определению понятия налоговой ответственности, необходимо разобраться в определении понятия юридической ответственности.

Так С.Н. Братусь полагал, что «юридическая ответственность — это та же обязанность, но принудительно исполняемая, если лицо (гражданин или организация), на котором эта обязанность лежит, не исполняет ее добровольно»². Т.е. юридическая ответственность определяется как обязанность, исполняемая под принуждением. Принуждение к исполнению обязанности представляет собой средство воздействия в процессе реализации юридической ответственности. Поэтому принудительное исполнение обязанности можно расценивать как одно из негативных последствий для правонарушителя в результате привлечения к юридической ответственности.

С данной позицией согласен и С.С. Алексеев. По его мнению, «ответствен-

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 752 с. — С. 405

² Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. — М., 1976. — С. 4

ность — государственное принуждение, выраженное в праве, выступает как внешнее воздействие на поведение, основанное на организованной силе государства и наличии у него «вещественных» орудий власти и направленное на внешне безусловное (непреклонное) утверждение государственной воли»¹. В данном случае ответственность отождествляется с государственным принуждением. Принуждение — необходимый атрибут юридической ответственности, с помощью которой она реализуется, т.е. принуждение является лишь признаком ответственности.

Б.Т. Базылев указывал, что «юридическая ответственность — это правовое отношение охранительного типа, возникшее на основании правонарушения»². Сложно согласиться с таким утверждением, поскольку правовое отношение складывается в процессе привлечения субъекта к юридической ответственности с целью привлечения к ответственности. Правоотношение возникает в результате реализации юридической ответственности.

О.С. Иоффе придерживался следующего мнения: юридическую ответственность следует понимать «прежде всего, как санкцию за правонарушение, как последствие, предусмотренное нормой права на случай ее несоблюдения»³. Санкция — материальное выражение меры принуждения, конкретное правовое воздействие на правонарушителя, кара за нарушение нормы права. Санкция применяется в соответствии с законом.

Таким образом, юридическая ответственность — это скорее научное понятие, ибо легального определения в российском праве нет. Юридическая ответственность должна реализовываться в строгом соответствии с законом на основании установленной процедуры, в про-

тивном случае привлечение к ответственности будет невозможным. Юридическую ответственность можно классифицировать по видам санкций; отраслям права; субъектам; органам, реализующим данный вид ответственности; функциям, выполняемым ответственностью. Исходя из этого и выделяется налоговая ответственность как разновидность финансово-правовой ответственности.

В постсоветский период и в связи со становлением нового общественно-политического строя в России началось активное формирование финансового и налогового законодательства; финансово-правовая ответственность стала формироваться в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. Представители финансово-правовой науки считают финансовую ответственность самостоятельным видом юридической ответственности⁴. Специалисты по административному праву полагают, что финансовая ответственность — суть административная⁵.

Вопрос самостоятельного существования налоговой ответственности в настоящее время также является дискуссионным в науке. В основном она определяется как разновидность финансово-правовой ответственности. Так, по мнению В.М. Чибинева, «налоговая ответственность является по своей юридической природе финансово-правовой ответственностью»⁶.

Существует точка зрения об административной природе налоговой ответственности, но в то же время делается замечание, что следует «исходить из того, что налоговая ответственность есть нечто вполне самостоятельное, и ее отождествление с административной ответственностью может породить определен-

¹ Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. — М., 1971. — С. 106

² Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). — Красноярск, 1985. — С. 70, 87

³ Иоффе О.С. Обязательственное право. — М., 1975. — С. 95

⁴ Финансовое право: Учеб. пособ. / Под ред. А.А. Ялбулганова. — М.: Статут, 2001. — С. 82; Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право / Под ред. М.В. Карасевой. — М.: Норма, 2001. — С. 71

⁵ Бахрах Д.Н., Кролис Л.Ю. Административная ответственность и финансовые санкции // Журнал российского права. — 1997. — № 8. — С. 86

⁶ Чибинев В.М. Проблемы отграничения налоговой ответственности от других видов юридической ответственности // СПС «КонсультантПлюс»

ные затруднения в правоприменительной практике».

И.И. Кучеров утверждает, что отличие налоговой ответственности от других видов ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах заключается в особенностях ее процессуальной формы¹. А.А. Гогин однозначно полагает: «...с введением в действие части первой НК РФ налоговая ответственность стала самостоятельным и полноценным видом юридической ответственности. Она обладает всеми признаками, присущими юридической ответственности»².

Ответственность за налоговые правонарушения установлена и в других законах, в том числе в Кодексе РФ об административных правонарушениях и Уголовном кодексе РФ. Т.е. за налоговые правонарушения возможно привлечение к административной, налоговой и уголовной ответственности.

Таким образом, можно сделать вывод, что налоговая ответственность — это разновидность финансово-правовой ответственности, в связи с чем характеризуется следующими признаками юридической ответственности: имеет нормативно закрепленные основания наступления и порядок привлечения к ответственности. Основание привлечения к налоговой ответственности одно — это совершение налогового правонарушения субъектом налогового права.

Налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое налоговым кодексом установлена ответственность. Перечень налоговых правонарушений дан в главах 16, 18 Налогового кодекса. В соответствии со ст. 108 Налогового кодекса основания и порядок привлечения к налоговой ответственности не

могут быть установлены каким-либо другим нормативным актом, кроме Налоговым кодексом.

Налоговая ответственность имеет имущественный характер, так как единственное наказание — мера ответственности, назначаемая в рамках налоговой ответственности, — штраф. Имущественный характер ответственности предопределен природой совершаемого правонарушения: оно сопряжено либо с нанесением имущественного урона государству, либо с нарушением организационных правил, обеспечивающих возможность контроля в этой сфере (правил учета, правил подачи деклараций и другой налоговой отчетности, правил предоставления сведений, необходимых для осуществления налогового контроля)³.

Однако в Налоговом кодексе нет термина «наказание»; мера налоговой ответственности обозначается как налоговая санкция (ст. 114 НК РФ). Формы закрепления и применения налоговых санкций имеют свои особенности. Так, налоговые санкции могут быть выражены:

- в твердой денежной сумме (например, по ч. 1 ст. 118 НК РФ);
- в процентах от неуплаченной суммы налога (например, по ч. 1 ст. 122 НК РФ);
- так называемый смешанный вариант (например, по ч. 1 ст. 119 НК РФ).

При совершении нескольких правонарушений одним лицом (а к налоговой ответственности могут привлекаться как организации, ИП, так и физические лица) штрафы суммируются, а не поглощаются. В Налоговом кодексе размер штрафа определен в абсолютной форме, однако налоговый орган или суд могут его изменить (части 3, 4 ст. 114 НК РФ): при наличии хотя бы одного смягчающего обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению в два раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей Налогового кодекса. При

¹ Кучеров И.И. Налоговое право России. — М., 2001. — С. 246

² Гогин А.А. Теоретико-правовые вопросы налоговой ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2002. — С. 21

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 752 с. — С. 406

наличииотягчающего обстоятельства, размер штрафа увеличивается на 100 процентов.

Согласно статье 100.1 НК РФ предусматриваются две процедуры рассмотрения дел о налоговом правонарушении:

а). дела о выявленных в ходе камеральной или выездной налоговой проверки налоговых правонарушений рассматриваются в порядке, предусмотренном статьей 101 НК РФ;

б). дела о выявленных в ходе иных мероприятий налогового контроля налоговых правонарушений (за исключением предусмотренных статьями 120, 122 и 123 НК РФ) рассматриваются в порядке, предусмотренном статьей 101.4 НК РФ.

Таким образом, можно выделить составы налоговых правонарушений, которые могут быть обнаружены исключительно в результате налоговых проверок, и производство по которым происходит строго в порядке статьи 101 НК РФ:

— грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения (ст. 120 НК РФ);

— неуплата или неполная уплата налога (сбора) (ст. 122 НК РФ);

— невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов (ст. 123 НК РФ).

Производство по всем иным составам налоговых правонарушений возможно в порядке, установленном ст. ст. 101.4 и 101 НК РФ. В законе данный вопрос не очень четко урегулирован, что не может считаться правильным.

Порядок производства по делу будет определяться видом контрольных мероприятий, при проведении которых выявлены признаки правонарушения (налоговые проверки или иные мероприятия налогового контроля). Как справедливо отмечает А.Н. Борисов, при привлечении к налоговой ответственности в порядке статьи 101.4 НК РФ «...не имеет значения, является лицо, совершившее налоговое правонарушение, налогоплательщиком, плательщиком сбора, налоговым

агентом или нет»¹. Таким образом, привлечение к ответственности в порядке указанной статьи не зависит от правового статуса привлекаемого лица. Нужно лишь отметить: лица, обладающие специальным статусом (специалисты, эксперты, свидетели и переводчики), привлекаются к ответственности исключительно в порядке, установленном статьей 101.4 НК РФ.

Рассмотрим пример из судебной практики в отношении ОАО «РЖД».

Так, ФАС Восточно-Сибирского округа, рассмотрев в судебном заседании кассационную жалобу ОАО «РЖД» на постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 30 января 2013 года по делу №А19-13873/2012 Арбитражного суда Иркутской области, решил в удовлетворении требования ОАО «РЖД» о признании незаконным решения налогового органа отказать.

Обстоятельства дела: налоговый орган привлек общество к ответственности за несвоевременное представление уведомления об уплате налога на прибыль.

По мнению ОАО «РЖД», судом апелляционной инстанции не дана оценка тому факту, что у общества не имелось реальной возможности своевременно направить в налоговую инспекцию уведомление о создании 29.11.2010 г. нового подразделения, поскольку на налоговый учет указанное подразделение было поставлено только в феврале 2011 года. Общество полагает, что отсутствие сведений о КПП созданного подразделения лишило его возможности своевременно представить уведомление по установленной форме, согласно которой обязателен к указанию код причины постановки подразделения на налоговый учет.

В отзыве на кассационную жалобу налоговая инспекция указывает на несостоятельность изложенных в ней доводов.

Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы №15 по Ир-

¹ Борисов А.Н. Защита прав налогоплательщика при проведении налоговых проверок. Практические рекомендации // СПС «КонсультантПлюс»

кутской области было вынесено решение от 02.02.2012 г. №20 о привлечении налогоплательщика (ОАО «РЖД») к налоговой ответственности, предусмотренной пунктом 1 статьи 126 Налогового кодекса РФ за несвоевременное представление уведомления об уплате налога на прибыль по обособленному подразделению Вихоревская дистанция электроснабжения в виде штрафа в размере 400 рублей с учетом отягчающих обстоятельств.

Решением Управления Федеральной налоговой службы по Иркутской области от 06.04.2012 г. №26-26/12054 апелляционная жалоба ОАО «РЖД» на указанное решение налоговой инспекции оставлена без удовлетворения.

Не согласившись с решением налоговой инспекции, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании ненормативного акта налоговой инспекции недействительным.

Решение ФАС Восточно-Сибирского округа: В удовлетворении требования отказано, поскольку в случае отсутствия сведений о коде причины постановки на налоговый учет создаваемого подразделения общество не было лишено возможности уведомить налоговый орган о переходе на новый порядок уплаты налога на прибыль, так как сведения о наименовании и адресе местонахождения обществу известны.

В качестве вывода необходимо отметить, что привлечение к налоговой ответственности относится как к компетенции налоговых органов (территориальных органов ФНС России), так и судов. Причем Налоговый кодекс достаточно четко разграничивает случаи судебного порядка привлечения к налоговой ответственности и налоговым органом. Так, согласно части 2 ст. 45 Налогового кодекса взыскание налога в судебном порядке производится:

- 1) с организации, которой открыт лицевой счет;
- 2) с организации, если на ее счета поступает выручка зависимых от нее дочерних обществ;
- 3) с организации или индивидуального предпринимателя, если их обя-

занность по уплате налога основана на изменении налоговым органом юридической квалификации сделки, или статуса и характера деятельности этого налогоплательщика;

4) а также с организации или индивидуального предпринимателя, если их обязанность по уплате налога возникла по результатам проверки Федеральной налоговой службой.

Заявление о взыскании налоговой санкции с организации или индивидуального предпринимателя рассматривается арбитражным судом.

Привлечение к ответственности, в том числе взыскание штрафа, пеней с иных организаций и индивидуальных предпринимателей осуществляется налоговым органом самостоятельно, без обращения в суд.

Порядок привлечения к налоговой ответственности регулируется несколькими блоками статей Налогового кодекса.

1-ый блок — это статьи, определяющие порядок вынесения решения о привлечении к ответственности. Привлечение к налоговой ответственности осуществляется в рамках одного из двух производств:

а). в порядке ст. 101 — производство по делам о налоговых правонарушениях, выявленных в ходе налоговых проверок, а также нарушениях, предусмотренных статьями 120 (Грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения); 122 (Неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора)); и 123 (Невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов) Налогового кодекса, независимо от того, каким образом они были выявлены;

б). в порядке ст. 101.4 — производство по делу о налоговом правонарушении, выявленном в ходе иных мероприятий налогового контроля.

По итогам рассмотрения дела в рамках производства по делу о налоговом правонарушении налоговый орган (вернее руководитель или его заместитель) выносит решение о привлечении к ответ-

ственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения.

2-ой блок — это статьи, определяющие порядок исполнения принятого решения лицом, привлеченным к ответственности, добровольно (ст. 69, 70 — «Сроки направления требования об уплате налога и сбора» Налогового кодекса). В этом случае нарушителю направляется требование об уплате штрафа. Этим документом ему предлагается добровольно уплатить штраф в установленные в нем сроки.

3-ий блок — это статьи, определяющие порядок исполнения решения принудительно (ст. 46, 47, 48 Налогового кодекса). Здесь принудительность выражается в взыскании сумм задолженности с имущества налогоплательщика, его денежных средств. То есть если лицо, получившее требование об уплате штрафа, не исполнило его добровольно в установленный срок, налоговый орган предпринимает действия по принудительному взысканию сумм задолженности.

Следует также отметить, что в рамках рассмотрения порядка привлечения к налоговой ответственности, следует подчеркнуть необходимость разграничения понятий «привлечение к ответственности за совершение налогового правонарушения» и «взыскание налоговой санкции (штрафа)», которые используются в тексте Налогового кодекса (ст. 101, 101.2, 104, 113 и др.).

Привлечение к налоговой ответственности — это осуществляемые уполномоченными органами процедуры принятия решения о привлечении к налоговой ответственности и его исполнения.

Взыскание налоговой санкции (взыскание штрафа) — это процедуры принудительного исполнения решения о привлечении к налоговой ответственности. Таким образом, взыскание налоговой санкции — это заключительный этап привлечения субъекта налогообложения к налоговой ответственности, в том случае если налогоплательщик не исполнил решение о привлечении к ответственно-

сти добровольно.

Литература

1. Арсеньева, Н.В. Административная и налоговая ответственность за правонарушение в области налогов и сборов: возможность консолидации норм и последствия // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 3

2. Арсеньева, Н.В. Проблемы привлечения к ответственности за нарушение сроков представления налоговых деклараций: сравнительно-правовой анализ норм Налогового кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Налоги. — 2013. — № 5

3. Бажанов, С.В. Налоговая ответственность как разновидность ответственности юридической в системе мер воздействия на злостных неплательщиков налогов и (или) сборов // Налоги. — 2011. — № 6

4. Барыкин, М.Ю. Вопросы применения некоторых видов обеспечительных мер арбитражных судов в отношении решений о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения // Юрист. — 2013. — № 3

5. Валласк, Е.В., Шклярчук, М.С. Анализ правовых коллизий в установленном порядке привлечения к уголовной ответственности за налоговые преступления // Налоги. — 2012. — № 1

6. Воронов, А.М., Кондратьев, С.И. Особенности административной ответственности за правонарушения в области налогов и сборов // Налоги. — 2013. — № 3

7. Журавлева, О.О., Исмаилова, Л.Ю., Подшибякин, А.С. Принцип справедливости и критерии дифференциации ответственности за налоговые правонарушения // Финансовое право. — 2013. — № 1

8. Кирилловых, А.А. О понятии и видах ответственности за налоговые правонарушения // Налоги. — 2011. — № 35

9. Кирилловых, А.А. Проблемы эффективности механизма реализации налоговой ответственности // Вестник арбитражной практики. — 2012. — № 1

10. Корпусова, О.А. О правомерности выставления налоговым органом уточненных требований об уплате налогов, сборов и пеней по результатам рассмотрения арбитражным судом дел об оспаривании решений о привлечении к налоговой ответственности // Арбитражные споры. — 2011. — № 4

11. Пантюшов, О.В. Привлечение налогоплательщика к ответственности по статье 101.4 Налогового кодекса РФ // Адвокат. — 2013. — № 2

12. Сбирунов, П.Н. Ответственность за налоговые правонарушения и правовое регулирование трудовых отношений // Налоги. — 2012. — № 2

13. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 752 с

Проблемы и задачи воздушного транспорта России

*Шилкина М. К., студент Юридического
института МИИТа*

За годы экономических реформ количество действующих российских аэропортов и аэродромов гражданской авиации сократилось в 2,5 раза преимущественно за счет объектов регионального уровня. В результате воздушные сообщения на местных авиалиниях (край, область, район) практически прекращены.

Многие субъекты Российской Федерации практически полностью лишились как сети местных авиалиний, так и аэродромов местных воздушных линий. Сокращение местных перевозок, закрытие авиалиний, развал авиатранспортной инфраструктуры и другие отрицательные тенденции способны принять необратимый характер, что приведет к полному развалу системы местных аэропортов, эксплуатирующих самолеты малой авиации, и созданию кризисной ситуации во многих регионах, не обеспеченных альтернативными видами транспорта.

Почти во всех отраслях транспортного комплекса сохраняются тенденции

старения основных фондов и их неэффективного использования. Износ основных производственных фондов к концу 2006 г. составил на воздушном транспорте — 50,3%. Значительная часть их эксплуатируется за пределами нормативного срока службы, другая, также значительная, часть приближается к этому сроку. Как следствие, существенно ухудшаются показатели безопасности и экономической эффективности работы транспорта.¹

Вследствие убыточности закрыты многие воздушные линии, что вызывает неполное удовлетворение спроса населения на перевозки. Однако, при этом перевозки пассажиров во внутреннем сообщении на всех видах транспорта России убыточны, а регулярные воздушные линии составляют исключение.²

Основными проблемами развития воздушного транспорта, которые должны быть решены в период действия новой Транспортной стратегии, являются:

— наличие территориальных и структурных диспропорций в развитии наземной инфраструктуры — сеть воздушных линий, аэропортов (аэродромов), объектов ОрВД;

— недостаточное качество транспортных услуг и недостаточное использование транзитного потенциала страны;

— резкое отставание инфраструктуры и оборудования аэропортов от уровня развития международной гражданской авиации, отставание во внедрении современных средств и технологий, рекомендованных ИКАО в сферах организации воздушного движения, систем автоматической посадки и других радиотехнических аэродромных систем;

— недостаточный уровень ценовой доступности транспортных услуг для на-

¹ Пиджаков, А.Ю. Третья конференция по транспортному праву. Научно-практическая конференция: сборник докладов. Университет ГА С.— Петербург 2013. С. 48-55.

² Чернов, В.А. Диссертация «Государственное управление в сфере гражданской авиации и вопросы правового обеспечения безопасности воздушных перевозок в Российской Федерации», С.-Петербург, 2008. С. 98.

селения, основные слои населения выпали из состава клиентской базы авиакомпаний;

— неудовлетворительный уровень безопасности полетов и авиационной безопасности;

— воздушный транспорт остро нуждается в качественном обновлении парка воздушных судов, внедрении современных технологий и дооснащении наземной инфраструктуры;

— низка инфраструктурная (территориальная) доступность воздушного транспорта, социально значимые перевозки не обеспечены в необходимом объеме;

— негативное влияние воздушного транспорта на экологию;

— дефицит летных, инженерно-технических и управленческих кадров;

— неудовлетворительный технический уровень аэродромной техники и оборудования;

— не полностью завершены структурные преобразования;

— требует совершенствования система государственного регулирования воздушного транспорта.¹

На воздушном транспорте намечено:

Увеличение количества действующих аэропортов. К 2020 году их число вырастет до 357 при том, что в 2010 году удастся переломить тенденцию сокращения аэродромной сети на уровне не менее 315 действующих аэродромов в результате активной инвестиционной политики.

К 2030 году аэродромная сеть должна включать более 500 аэропортов, в основном, в результате развития региональной авиатранспортной инфраструктуры.

Особое место в модернизации и развитии наземной инфраструктуры воздушного транспорта будет занимать национальная опорная сеть аэродромов, состоящая из аэродромов международных и внутрироссийских узловых аэропортов и

неузловых аэропортов, обеспечивающих связность сети, стратегическое единство и безопасность авиационных связей.

Предусматривается формирование трехуровневой сети аэродромов по видам обслуживаемых линий, включающей аэродромы федерального, регионального и местного значения.

Предусматривается развитие социально-значимых аэродромов (аэропортов), значительная часть которых находится на Дальнем Востоке Российской Федерации.

В перспективном развитии сети аэропортов предполагается 2 периода:

В период до 2015 г предусматривается развитие наземной инфраструктуры аэропортов, входящих в национальную опорную аэропортовую сеть, в частности:

— строительство и реконструкция объектов в крупных международных узловых аэропортах: аэропорты Московского авиационного узла (Домодедово, Внуково, Шереметьево), Екатеринбург, Новосибирск, Хабаровск, Красноярск, Самара, Санкт-Петербург, Калининград и др.;

— строительство и реконструкция объектов в других аэропортах: Волгоград, Омск, Благовещенск, Нижний Новгород, Уфа, Пермь, Челябинск, Сочи, Анапа, Минеральные Воды, Астрахань, Пенза, Саратов, Нижневартовск, Барнаул, Магнитогорск, Кемерово, Новокузнецк, Братск, Воронеж, Воркута, Быково, Ханты-Мансийск и др.²

В период 2016 -2030 гг. предусматривается развитие инфраструктуры аэропортов, не вошедших в состав опорной сети и поддержание в эксплуатационной годности аэропортов опорной сети.

Важной задачей является обеспечение сбалансированного развития всей инфраструктуры воздушного транспорта — наземной авиатранспортной инфраструктуры, системы топливообеспечения полетов гражданской авиации, инфраструктуры технического обслуживания и

¹ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2013 года от 22 ноября 2008 г. N 1734-р.

² Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2013 года от 22 ноября 2008 г. N 1734-р.

ремонта воздушных судов, аэронавигационного и метеорологического обслуживания полетов воздушных судов, системы авиационно-космического спасания, медицинского обеспечения полетов, инфраструктуры приготовления бортового питания и неавиационного бизнеса в аэропортах.¹

Товарораспределительные документы в железнодорожных грузоперевозках

Головкина Е. Д., студент Юридического института МИИТа

Современное железнодорожное транспортное законодательство Российской Федерации является одним из самых консервативных в отечественном правовом поле. Данную оценку не меняет принятие нового Транспортного устава железных дорог России (далее — ТУЖД РФ)². В новейшей литературе ставился вопрос о приведении ТУЖД РФ в соответствие со сложившимися социально-экономическими условиями,³ с чем согласно и Правительство Российской Федерации.⁴

Реформирование системы правового регулирования деятельности железнодорожного транспорта, предполагает и изменение правил оформления договора железнодорожной перевозки груза.

Согласно ст. 31 ТУЖД РФ перевозка груза оформляется железнодорожной транспортной накладной, составляемой грузоотправителем, передается железной дороге в момент предъявления груза к перевозке и сопровождает груз на всем пути следования. Принимая груз, железная дорога выдает грузоотправителю

квитанцию о приеме груза к перевозке (грузовую квитанцию), которая не содержит всех условий договора перевозки и не заменяет накладную, а лишь подтверждает факт сдачи груза для перевозки и легитимирует ограниченное право отправителя (получателя) на переадресовку. Самостоятельное значение грузовая квитанция приобретает только в случае утраты накладной.

Транспортная накладная является строго именным документом, изменение грузополучателя по общему правилу не производится. Передача получателем (отправителем) грузовой квитанции иным лицам не допускается и не имеет юридических последствий. Возможность направления груза лицу, не указанному в накладной в качестве получателя (переадресовка груза), очень затруднена.⁵ Переадресовка с заменой получателя, по сути, является прекращением обязательства, новацией. В силу указанных причин железнодорожная перевозка грузов имеет повышенную «жесткость» для предпринимателя. На время перевозки товар (груз) в известной степени выводится из коммерческого оборота.

«Утрата» товара происходит на продолжительный период времени, поскольку срок доставки на необъятных просторах России может быть весьма длительным и зачастую исчисляться неделями (например, перевозка груза повагонными отправками грузовой скоростью из С.-Петербурга в Хабаровск займет около месяца, при мелких отправлениях срок доставки еще больше увеличится). Применение большой скорости несущественно сократит перевозку. Необходимо отметить, что в приведенной примерной оценке срока доставки принимаются во внимание только нормы суточного пробега и кратковременные стандартные задержки.⁶ Учитывая возможность повышения продолжительности доставки

¹ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2013 года от 22 ноября 2008 г. N 1734-р.

² См., напр.: СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 218.

³ Витрянский В. В. Договор перевозки. М., 2001.

⁴ Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» // СЗ РФ. № 23. Ст. 2366.

⁵ Правила переадресовки грузов на железнодорожном транспорте. Утв. МПС РФ 29 марта 1999 г. № 7Ц // БНА РФ. 1999. № 42.

⁶ Правила исчисления сроков доставки грузов железнодорожным транспортом. Утв. МПС РФ 10 сентября 1998 г. № ЦМ-593 // Там же. 1998. № 29.

вследствие сортировочных работ, ремонта транспортных средств в пути, приостановления погрузки (перечень оснований которого в ст. 35 ТУЖД РФ не является исчерпывающим) или очередного перекрытия железнодорожных путей возмущенными гражданами, срок перевозки становится для предпринимателя еще менее разумным.

Одним из способов преодоления неблагоприятных для предпринимателя последствий, вызванных продолжительностью перевозки, является замена грузовой квитанции товарораспорядительным документом. Такой документ должен содержать все сведения накладной и обеспечивать право держателя на распоряжение грузом в период перевозки. Выдача товарораспорядительного документа грузоотправителю позволит преодолеть «выпадение» груза за рамки коммерческого оборота.

Предлагаемая система оформления железнодорожной перевозки грузов не нова и имеет практику применения.

Российскому транспортному законодательству известно оформление железнодорожной перевозки двумя документами.

Общий устав российских железных дорог 1885 г.¹ (далее — ОУРЖД) в ст. 54-56 предусматривал два основных перевозочных документа — накладную и дубликат накладной. Предъявляя груз к перевозке, отправитель составлял транспортную накладную как товаросопроводительный документ. В свою очередь железная дорога выдавала отправителю дубликат накладной, который мог быть именован или на предъявителя. Именной дубликат, по сути, аналогичен современной грузовой квитанции. Дубликат накладной на предъявителя представлял собой товарораспорядительную ценную бумагу. Держатель такого дубликата мог достаточно свободно передавать его другому лицу, и распоряжение дубликатом являлось распоряжением грузом (ст. 78 ОУРЖД). Перевозчик принимал указания

¹ Общий устав российских железных дорог 1885 г. СПб., 1886.

относительно условий доставки только при предъявлении дубликата накладной, поэтому каждый новый владелец такого документа мог изменять договор перевозки в своих интересах. Статья 62 ОУРЖД допускала выдачу дубликата накладной и до начала перевозки, при принятии груза на так называемое предварительное хранение, что свидетельствует о стремлении максимально обеспечить имущественную оборотоспособность груза. Клиенты железных дорог часто использовали право распоряжения грузом в процессе перевозки. Именно поэтому В. Н. Изволенский считал, что в ОУРЖД отражаются условия капиталистической России с анархией производства и бесплановостью перевозок.²

Двухдокументная система оформления договора железнодорожной перевозки груза первоначально сохранялась и в СССР. Нормы, аналогичные нормам ОУРЖД, содержались в Уставе железных дорог СССР 1922 г. (ст. 44, 53, 61)³ и Уставе железных дорог 1927 г. (ст. 58, 59, 69, 70, 78, 89, 93) (далее — УЖД).⁴ Отмена дубликата накладной датируется первой половиной 30-х гг., что связано с усилением плановых начал в регулировании перевозок железнодорожным транспортом.⁵ В условиях ограничения (вплоть до полного подавления) предпринимательской деятельности существование дубликата накладной не имело смысла. В контексте данной статьи можно сказать, что дубликат железнодорожной транспортной накладной как правовая форма являлся следствием свободы и инициативности имущественного оборота. Двухдокументная система строилась на принципе «признания «хозяйственной автономии» владельца груза, которого еще не связывали нормы о рациональном использовании средств социалистического транспорта».

Устав железных дорог СССР 1935

² Изволенский В. Н. Правовые вопросы железнодорожных перевозок. М., 1955. С. 7.

³ СУ РСФСР. 1922. № 38. Ст. 445.

⁴ СЗ СССР. 1927. № 30. Ст. 307-308

⁵ Яичков К. К. Договор железнодорожной перевозки грузов по советскому праву.

г.¹ предполагал только товаросопроводительный характер накладной с выдачей отправителю грузовой квитанции, т. е. вводил порядок оформления, сохраняющийся по настоящее время. План железнодорожных перевозок утверждался не только по дороге отправления, но и по дороге назначения, устанавливались жесткие условия переадресовки. Однако следует отметить инерционный след прежнего правила: согласно ст. 44 УЖД 1935 г. получатель после прибытия груза на станцию назначения мог осуществить передачу груза другому лицу путем совершения передаточной надписи на грузовой квитанции.

Несмотря на отмену в СССР, дубликат железнодорожной транспортной накладной продолжал использоваться для оформления перевозок в прямом международном сообщении. Термин «дубликат накладной» сохранился в правовых актах, регулирующих железнодорожные перевозки между социалистическими странами, а в настоящее время и странами СНГ.²

В зарубежном законодательстве выдача товарораспорядительной бумаги при заключении договора железнодорожной перевозки груза является распространенной. В ряде стран дубликаты накладной имеют характер ордерной бумаги, в других допускается и выдача дубликата на предъявителя. Германское торговое уложение³ предусматривает выдачу перевозчиком грузоотправителю погрузочной накладной, параграфы 444—450 определяют правовой режим погрузочной накладной как товарораспорядительной бумаги. Аналогичные нормы содержат ст. 2041—2044 ГК Квебека.⁴ Согласно Торговому кодексу Японии⁵ (ст. 571—575, 584) перевозчик по требованию отправителя должен выдать товарораспорядительный документ, являющийся ор-

дерной ценной бумагой (общее правило) или ценной бумагой на предъявителя. Следует отметить, что морской перевозке посвящены специальные статьи ТК Японии. Положение о коносаменте помещено в ст. 767—776, где также оговаривается применение к коносаменту общих правил ст. 571—575, 584. Следовательно, морской коносамент рассматривается в ТК Японии как вид транспортной товарораспорядительной ценной бумаги.

Применение двухдокументной системы оформления перевозок отражено в Конвенции ООН о международных смешанных перевозках. Статья 5 Конвенции предполагает выдачу оборотного документа по выбору отправителя, ст. 6 определяет правовой режим оборотного документа.⁶

В настоящее время вопрос о применении товарораспорядительной ценной бумаги на железнодорожном транспорте поставлен В. В. Витрянским. В работе, посвященной общим проблемам договора перевозки, автор предлагает отечественному законодателю обратить внимание на систему оформления по ОУЖД и по современному ГК Квебека.⁷ Упоминание автором и накладной, и дубликата накладной как ценных бумаг следует считать досадной опечаткой, поскольку ранее при характеристике ОУЖД ценной бумагой признается только дубликат накладной. Впрочем, любопытно отметить, что такие ошибки-опечатки часто встречаются в данном контексте в отечественной литературе и при издании зарубежных нормативных актов. Это как бы подтверждает старательность в забвении двухдокументной системы оформления железнодорожной перевозки грузов в нашей стране.

Отказ от товарораспорядительного дубликата накладной был связан с попытками волевой отмены государством свободного имущественного оборота. Клиенту железных дорог предписывалось исходить не из своих частных потребно-

¹ СЗ СССР. 1935. № 9. Ст. 73.

² Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении. М., 1992.

³ Германское торговое уложение // Германское право. Ч. 2. М., 1996.

⁴ Гражданский кодекс Квебека. М., 1999.

⁵ Торговый кодекс Японии. М., 1993

⁶ Конвенция ООН о международных смешанных перевозках // Международное частное право: Сб. документов. М., 1997. С. 370-387.

⁷ Витрянский В. В. Договор перевозки.

стей, а действовать согласно внешним указаниям. Такие внешние указания, которым, как правило, придавалась форма плановых заданий, предполагались единственным мотиватором грузоотправителей и грузополучателей. Планирование совершенствовалось, ужесточалась ответственность сторон перевозки за невыполнение плана, железные дороги превращались в полувоенные организации — все ресурсы направлялись на достижение «великой цели» XX в. — изживание частноправовых начал регулирования экономических отношений.

Здесь следует отметить, что история планирования железнодорожных грузоперевозок в СССР очень интересна с точки зрения анализа тотального вмешательства государства в экономику. Можно гипотетически предположить, что по мере практической реализации план все больше напоминал некое «соглашение о намерениях». План перевозки эволюционировал в сторону сокращения длительности, от годовых планов к квартальным, месячным, декадным; развивались внеплановые и сверхплановые перевозки, получила широкое распространение практика корректировки плана, в том числе постфактум — после срыва плановых заданий. Зачастую планирование следовало не «общей идее», а отражало частные интересы хозяйствующих субъектов. Исследование в таком направлении актуально, но выходит за рамки данной работы, требует отдельного изучения.

В настоящее время провозглашение свободы имущественного оборота, развитие предпринимательской деятельности требуют применения иных, отличных от планирования правовых форм. Необходимо привести железнодорожное законодательство в соответствие с условиями рыночной экономики. Простого изъятия из транспортного устава железных дорог норм, связанных с планированием перевозок, недостаточно. Действующая редакция ТУЖД РФ является, по сути, лишь началом движения в создании современного транспортного законодательства.

Применение товарораспорядительного документа соответствует современным принципам правового регулирования железнодорожных грузоперевозок. К сожалению, последние исследования не уделяют данной проблематике должного внимания. За исключением указанной монографии В. В. Витрянского в работах, посвященных договору перевозки и содержащих разделы о перевозке грузов железнодорожным транспортом, не рассматривается вопрос об использовании товарораспорядительного документа в железнодорожной грузоперевозке.¹ Данный вопрос не ставится в комментариях к ТУЖД РФ.² Специальный анализ товарораспорядительных документов в лучшем случае лишь обозначает интересующую нас проблему.³ В то же время российские и советские юристы начала XX в. подчеркивали соответствие железнодорожного товарораспорядительного документа интересам торгового оборота и достаточно активно исследовали эту проблематику.⁴

Представляется актуальным введение в ТУЖД норм, согласно которым при заключении договора железнодорожной перевозки груза возможна выдача товарораспорядительной бумаги (дубликата транспортной накладной с целью сохранения традиционного термина). Кстати, сам факт отказа от плана является аргументом в пользу такого нововведения. Грузоотправителю должно быть предоставлено право требовать выдачи товарораспорядительного документа. Следует подчеркнуть, что речь идет именно о варианте действия грузоотправителя. Клиенту железной дороги дается возмож-

¹ Егизаров В. А. Транспортное право / Авт. кол.: О. В. Сиваков, А. Б. Новосельцев и др. М.; Транспортное право. М.; Спирин И.В. Транспортное право. М. .

² Комментарий к Транспортному уставу железных дорог РФ / Под ред. Т. Е. Абовой и В. Б. Ляндреса. М.

³ Кокин А. С. Товарораспорядительные бумаги в торговом обороте. М., 2000; Неверов О. Г. Товарораспорядительные документы. М.

⁴ См., напр.: Либба И. П. Перевозочные документы по УЖД СССР//Основные вопросы железнодорожного права. М., 1925. С. 207-228.

ность выбора между однодокументной (ныне действующей) и двухдокументной системами оформления. Грузоотправитель реализует право на получение дубликата накладной исходя из срока и других условий перевозки. Наряду с закреплением данного права ТУЖД РФ будет определять реквизиты дубликата накладной, общие принципы взаимоотношений держателя дубликата и железной дороги, правила выдачи груза, перевозка которого оформлена двумя документами. Необходимо решить вопрос о виде товарораспорядительной бумаги, возможно, наиболее оптимальным будет ордерный дубликат накладной.

Законодателю также стоит обратить внимание на институт предварительного хранения по ОУРЖД 1885 г. Принятие груза на условиях предварительного хранения с выдачей грузоотправителю дубликата накладной (перевозка с ожиданием на складе) явилось следствием массового предъявления зерна к перевозке и относительно невысокой провозной способности железных дорог. В настоящее время в России по-прежнему существует практика массового завоза/вывоза товаров. Кроме этого, доставка грузов к железнодорожным линиям посредством внутреннего водного или автомобильного транспорта зачастую ограничена климатическими условиями, что особенно актуально для азиатской части России. В ряде местностей Дальнего Востока и Сибири железные дороги являются единственными организациями, которые могут предоставлять услуги складского хранения. Железнодорожная перевозка груза с условием предварительного хранения нечаст не только интересам грузоотправителей, это позволит железным дорогам расширить круг предоставляемых клиентам услуг и станет гарантией непрерывности перевозок.

Детальная разработка положения о дубликате железнодорожной транспортной накладной находится за рамками данной работы. Отметим, что предлагаемое изменение транспортного законодательства должно проводиться на базе существующего российского и мирового

опыта в области регулирования перевозок, с учетом правового режима иных товарораспорядительных бумаг.

Конечно, изменение правил оформления грузоперевозок меняет привычный порядок работы железных дорог, создает дополнительные сложности в деятельности коммерческих и правовых служб транспортных организаций. Коммерческим и правовым вопросам придется уделять не меньше внимания, чем чисто техническим проблемам. Однако повторим, что предлагаемое в данной работе изменение, равно как и другие назревшие нововведения (в том числе самые «кромольные», связанные с реализацией принципа равенства участников гражданско-правовых отношений), обусловлены складывающимися в России социально-экономическими отношениями.

Введение института товарораспорядительного документа в практику правового регулирования перевозок грузов железнодорожным транспортом скажется не только на оперативности предпринимательского оборота. Дубликат накладной может служить объектом залога, предоставляя, таким образом, дополнительные финансовые возможности предпринимателю. В заключение хотелось бы отметить ряд проблем, могущих получить иное освещение вследствие законодательного признания дубликата железнодорожной транспортной накладной:

- интеграция России в мировое правовое пространство;
- унификация норм транспортного законодательства;
- разработка правового обеспечения перевозок грузов в прямом сообщении;
- решение проблемы прибывшего незаказанного получателем груза;
- решение проблемы правового статуса грузополучателя — например, введением понятия грузовладельца (по аналогии с грузохозяйном в дореволюционном праве России) с сохранением терминов «грузоотправитель» и «грузополучатель» только как функциональные обозначения.

Объект и субъект государственного контроля на железнодорожном транспорте

Филаненко Е. А., студент Юридического института МИИТа

Железнодорожный транспорт играет огромнейшую роли в жизни и развитии страны. Для того, чтобы убедиться в этом очень важно обратиться к его истории развития.

Российское правительство озаботилось вопросами прокладки железной дороги в начале XIX века. Базой для этого направления стал Департамент водных коммуникаций, созданный в 1798 году по утверждению императором Павлом I проекту. Организацию возглавил Н. П. Румянцев. Департамент при Румянцеве действовал успешно, активно развивался и в 1809 году расширил свои полномочия и был переименован в Управление водяными и сухопутными сообщениями. На базе, построенной Румянцевым, в 1809 году был создан военный Институт корпуса путей сообщения. В 1830 году появилась статья Н. П. Щеглова, в которой указывалось, что вопрос создания сети железных дорог «имеет первенствующее значение для экономического развития России»¹. Однако были и иные мнения: М. Г. Дестрем писал в 1831 году: «Я доказал все выгоды, доставляемые вообще судоходными каналами... и убедил, что выгоды каналов пред чугунными дорогами имеют в России наибольшую степень превосходства»²

История железных дорог в России начинается с 1830-х годов. В 1834 году по приглашению горного ведомства в Россию прибыл австрийский инженер Франц фон Герстнер, который внес императору Николаю I предложение о строительстве железнодорожной линии. В 1835 году родственник императора

граф Алексей Бобринский создает акционерное общество, целью которого является финансирование строительства железных дорог. В 1836 году император обнародовал указ о сооружении Царско-сельской железной дороги. За несколько месяцев был построен пусковой участок от Кузьмино до Павловска, на котором к концу года было запущено движение, а официальное открытие дороги состоялось в конце 1837 года.

Официальное торжественное открытие первой в России железной дороги общественного пользования: С-Петербург — Царское село состоялось в 1837 году. Члены Правления дороги пригласили на открытие императора Николая I и других почетных гостей. Пассажиры заняли свои места, и в 2 часа 30 минут пополудни поезд, плавно отошел от перрона. Через 35 минут под громкие аплодисменты встречавших и крики «Ура!» первый поезд прибыл на станцию Царское село. Поездка от Петербурга до Царского села заняла 35 минут, а обратная поездка — 27 минут; максимальная скорость достигала 64 км/ч, а средняя составила 51 км/ч.

Активное формирование сети железных дорог Российской империи происходило во 2-й половине XIX века, что было обусловлено как потребностями экономики, так и военными интересами государства. Так, в качестве одной из главных причин поражения России в крымской войне 1850-х годов принято указывать отсутствие сети железных дорог и, соответственно, возможности оперативно перебрасывать вооруженные силы по территории страны. Построенные в это время дороги были как казенными (Николаевская, Московско-Нижегородская, Петербурго-Варшавская), так и частными (Рязано-Уральская). В это же время были созданы все существующие ныне вокзалы крупных городов. В начале XX века была построена наиболее грандиозная дорога — Транссиб, соединившая европейскую часть страны и Урал с Дальним Востоком. Еще одна стратегическая дорога — КВЖД — была построена на территории

¹ Щеглов Н. О железных дорогах и преимуществах их над обыкновенными дорогами и каналами // Северный муравей. — 1830. — № 1—2. — С. 4—15.

² Журнал путей сообщения. — 1831. — № 21. — С. 88—89.

соседнего Китая.

После Октябрьской революции все частные железные дороги были национализированы. Управление сетью железных дорог было возложено на Наркомат путей сообщения, преобразованный позднее Министерство путей сообщения. Из числа крупнейших железнодорожных строек советского периода можно выделить Турксиб, Трансполярную магистраль, БАМ, «Малый БАМ». Кроме того, все крупнейшие дороги были сделаны двухпутными, многие (там, где было экономически целесообразно) электрифицированы.

Правопреемником МПС СССР в части железнодорожной сети, находящейся на территории России, стало Министерство путей сообщения РФ. Распад СССР, деградация экономики непосредственным образом сказались на железных дорогах России. В 1990-е годы практически не строилось новых железных дорог, ухудшилось состояние вокзалов, пригородных поездов и поездов дальнего следования. Осознавая социальное значение убыточных пассажирских перевозок, МПС субсидировало их за счет грузовых. В то же время, в конце 1990-х и в начале 2000-х годов, на волне роста благосостояния населения МПС предприняло меры по повышению доходов от пассажирских перевозок: был усилен контроль за безбилетным проездом (ограждение перронов, установка турникетов), запущены пригородные поезда-экспрессы повышенной комфортности.

В 2001 Правительством РФ была утверждена Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте до 2010 года, предусматривавшая на первом этапе (2001—2002) проведение работ по разграничению видов деятельности и преобразование МПС в ОАО «РЖД», на втором этапе (2003—2005) — создание АО на базе самостоятельных видов деятельности, рост конкуренции в грузовых перевозках, сокращение перекрестного субсидирования пассажирских перевозок, на третьем (2006—2010) — переход большей (60 %) части грузового парка в частную собственность, развитие частной

собственности на магистральные локомотивы, развитие конкуренции на рынке грузовых перевозок, продажа акций АО, осуществляющих ремонт и обслуживание, частным собственникам, создание Федеральной пассажирской компании, создание совместно с субъектами РФ пригородных пассажирских компаний и их вывод на безубыточную деятельность.

В конце 2003 в рамках программы по разделению регулирующих и хозяйствующих функций МПС РФ все основные активы последнего были переданы во вновь созданное ОАО «Российские железные дороги». Само МПС, просуществовав еще непродолжительное время, было упразднено, а оставшийся персонал перешел в Министерство транспорта РФ. ОАО «РЖД», принадлежащее на 100 % Российской Федерации, и его дочерние общества являются основными железнодорожными операторами России. Прочие перевозчики имеют практически незаметную долю рынка, несущественную (по сравнению с РЖД) сеть дорог (в ряде случаев — изолированную от сети железных дорог России) или вообще не имеют своей инфраструктуры (а только собственный парк вагонов).

Сеть железных дорог в северной и восточной частях страны остается скудной. Со многими регионами до сих пор нет железнодорожного сообщения, что для такой протяженной страны, как Россия, является стратегическим тормозом и угрозой для экономической безопасности.

В 2008 Правительство РФ утвердило Стратегию развития железнодорожного транспорта РФ до 2030 года, в которой описан комплекс мероприятий по строительству и модернизации железных дорог, модернизации и введению новых стандартов подвижного состава, инфраструктуры дорог. Программа разбита на два этапа: 2008—2015 (1-й этап) и 2016—2030 (2-й этап) и содержит два сценария развития: минимальный (ориентированный на ресурсно-сырьевое развитие России) и максимальный (инновационное развитие). Стратегия, в частности, предусматривает строительство 5,1 тыс. км до-

рог на 1-м этапе и от 10,8 до 15,5 тыс. км (в зависимости от сценария) — на втором этапе.

В случае реализации Стратегии общая протяженность железных дорог России достигнет к 2030 величины от 102,9 (+18 %) до 107,6 (+24 %) тыс. км. В стратегии подчеркивается роль железных дорог в рамках задач укрепления экономического суверенитета, национальной безопасности и обороноспособности страны, снижения совокупных транспортных издержек экономики. Примечательно в этой связи, что железнодорожный транспорт — единственный, для которого была написана и утверждена отдельная стратегия, которая действует наряду с утвержденной в 2008 Транспортной стратегией РФ до 2030 года.

Планируется реализация совместно проекта России, Украины, Словакии и Австрии по строительству железной дороги с колеей 1520 мм от украинской границы по территории Словакии до Вены. Осуществление этого проекта позволит ускорить развитие транспортных связей между Евросоюзом, странами СНГ и Китаем.

В начале 2011 Правительство РФ продлило реформу железнодорожного транспорта до 2015. К этому времени, как предполагается, произойдет консолидация рынка грузовых перевозок в руках 3-4 крупнейших перевозчиков примерно с равной долей рынка. Кроме того, услуги локомотивной тяги будут частично переданы рыночным игрокам локального уровня (локальным перевозчикам), которые, как предполагается, будут заниматься перевозками на отдельных участках сети железных дорог, в том числе конкурируя с РЖД. Кроме того, планируется перевод отношений между государством и РЖД на т. н. «сетевой контракт».

Запущены и планируются системы электронных билетов и несколько новых пассажирских проектов: высокоскоростное движение («Сапсан»), аэроэкспрессы, городские электрички и использование нового вида подвижного состава — рельсовых автобусов.

Железнодорожный транспорт общего пользования — производственно — технологический комплекс, включающий в себя инфраструктуру железнодорожного транспорта, железнодорожный подвижной состав, другое имущество и предназначенный для обеспечения потребностей физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом на условиях публичного договора, а также в выполнении иных работ (услуг), связанных с такими перевозками;

Железнодорожный транспорт необщего пользования — совокупность производственно — технологических комплексов, включающих в себя железнодорожные пути необщего пользования, здания, строения, сооружения, в отдельных случаях железнодорожный подвижной состав, а также другое имущество и предназначенных для обеспечения потребностей физических и юридических лиц в работах (услугах) в местах необщего пользования на основе договоров или для собственных нужд;¹

Он состоит из железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного транспорта необщего пользования, а также технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на территориях указанных организаций и выполнения начально — конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций.

Тот факт, что железнодорожные перевозки относятся к естественной монополии, предопределяет особые условия развития и функционирования железнодорожного транспорта. Они отражены в Федеральном законе «О железнодорожном транспорте в РФ»².

Железнодорожный транспорт в Российской Федерации является состав-

¹ Федеральный закон от 10.01.2003 N 17-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»

² Федеральный закон от 10.01.2003 N 17-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»

ной частью единой транспортной системы Российской Федерации. Он, во взаимодействии с организациями других видов транспорта, призван своевременно и качественно обеспечивать потребности физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом, способствовать созданию условий для развития экономики и обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации.

Функционирование железнодорожного транспорта осуществляется исходя из следующих принципов:

- устойчивость работы железнодорожного транспорта;
- доступность, безопасность и качество оказываемых услуг;
- развитие конкуренции и становление развитого рынка услуг железнодорожного транспорта;
- согласованность функционирования единой транспортной системы Российской Федерации.

В целях снижения совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом и удовлетворения растущего спроса на услуги, оказываемые на железнодорожном транспорте, постановлением Правительства «О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте»¹ предусмотрены разделение на железнодорожном транспорте функций государственного регулирования и хозяйственного управления, создание единого хозяйствующего субъекта — ОАО «российские железные дороги». Его учредителем согласно ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»², является Российская Федерация. Цели, задачи и виды деятельности этого хозяйствующего

субъекта определены его Уставом, утвержденным постановлением Правительства «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги» от 18 сентября 2003г., в которое вошли все железные дороги страны. Хозяйственные функции бывшего МПС России переданы в руки этой компании. Постановлением Правительства от 6 мая 2003г. Утвержден план мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте на 2003-2005гг.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта.

Агентство осуществляет полномочия железнодорожной администрации Российской Федерации по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

Государственное регулирование в области железнодорожного транспорта общего пользования осуществляется в целях:

- обеспечения баланса интересов государства, пользователей услугами железнодорожного транспорта и организаций железнодорожного транспорта общего пользования;

- обеспечения целостного, эффективного, безопасного и качественного функционирования железнодорожного транспорта общего пользования, а также его комплексного развития.

Государственное регулирование в области железнодорожного транспорта необщего пользования осуществляется в целях:

¹О ПРОГРАММЕ СТРУКТУРНОЙ РЕФОРМЫ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ (в ред. Постановлений Правительства РФ от 20.12.2004 N 811, от 22.07.2009 N 600)

²Федеральный закон от 27.02.2003 N 29-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»

— обеспечения безопасного и качественного функционирования железнодорожного транспорта необщего пользования;

— обеспечения непрерывности перевозочного процесса, осуществляемого совместно с владельцами инфраструктур и перевозчиками;

— беспрепятственного доступа пользователей услугами железнодорожного транспорта, перевозчиков, владельцев инфраструктур к услугам, оказываемым владельцами железнодорожных путей необщего пользования.

Государственное регулирование в области железнодорожного транспорта осуществляется путем:

— проведения государственной политики в области железнодорожного транспорта;

— определения основы деятельности органов государственного регулирования в области железнодорожного транспорта;

— утверждения обязательных для исполнения всеми участниками перевозочного процесса, иными физическими и юридическими лицами нормативных правовых актов и иных актов и проведения контроля за их соблюдением;

— лицензирования отдельных видов деятельности в области железнодорожного транспорта;

— проведения сертификации и стандартизации объектов, технических и программных средств, отдельных работ (услуг) при перевозках пассажиров и грузов железнодорожным транспортом;

— регулирования и контроля в области железнодорожного транспорта в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях и антимонопольным законодательством;

— определения порядка выдачи разрешений на примыкание к железнодорожным путям общего пользования строящихся, а также новых (восстановленных) железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования;

— выдачи разрешений на закрытие

(ограничение) движения по конкретным участкам железнодорожных путей общего пользования, влияющее на выполнение установленного графика движения поездов;

— возложения обязанности по осуществлению отдельных перевозок железнодорожным транспортом на конкретных владельцев инфраструктур и перевозчиков в случаях возникновения угрозы социально-экономической стабильности, обороноспособности, безопасности государства и в иных предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях с соответствующей компенсацией понесенных указанными владельцами инфраструктур и перевозчиками убытков в порядке, определенном Правительством Российской Федерации;

— организации и обеспечения воинских и специальных железнодорожных перевозок;

— руководства мобилизационной подготовкой и гражданской обороной на железнодорожном транспорте;

— осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью физических и юридических лиц на железнодорожном транспорте, в том числе в части безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, обеспечения недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре, защиты сведений, составляющих государственную тайну, и иной информации в случаях и в порядке, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

— установления порядка сбора, накопления и анализа статистической информации о деятельности в области железнодорожного транспорта;

— установления приоритетов государственной политики в области железнодорожного транспорта общего пользования, обязательных для учета в производственной и иной деятельности владельцев инфраструктур, перевозчиков;

— выполнения иных предусмотренных законодательством Российской Федерации

Федерации соответствующих функций.

Государственное регулирование в области железнодорожного транспорта осуществляется органами государственной власти, на которые законодательством Российской Федерации возложены соответствующие функции.

Законодательство Российской Федерации о железнодорожном транспорте основывается на Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и других федеральных законов. Деятельность в области железнодорожного транспорта также регулируется актами Президента Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации, а также актами федеральных органов исполнительной власти, на которые законодательством Российской Федерации возложены соответствующие функции. Если международным договором Российской Федерации в области железнодорожного транспорта установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации о железнодорожном транспорте, применяются правила международного договора.

Государственное регулирование в области железнодорожного транспорта общего пользования осуществляется в целях:

- обеспечения баланса интересов государства, пользователей услугами железнодорожного транспорта и организаций железнодорожного транспорта общего пользования;

- обеспечения целостного, эффективного, безопасного и качественного функционирования железнодорожного транспорта общего пользования, а также его комплексного развития.

Государственное регулирование в области железнодорожного транспорта необщего пользования осуществляется в целях:

- обеспечения безопасного и качественного функционирования железно-

дорожного транспорта необщего пользования;

- обеспечения непрерывности перевозочного процесса, осуществляемого совместно с владельцами инфраструктур и перевозчиками;

- беспрепятственного доступа пользователей услугами железнодорожного транспорта, перевозчиков, владельцев инфраструктур к услугам, оказываемым владельцами железнодорожных путей необщего пользования.

Государственное регулирование в области железнодорожного транспорта осуществляется путем:

- проведения государственной политики в области железнодорожного транспорта;

- определения основы деятельности органов государственного регулирования в области железнодорожного транспорта;

- утверждения обязательных для исполнения всеми участниками перевозочного процесса, иными физическими и юридическими лицами нормативных правовых актов и иных актов и проведения контроля за их соблюдением;

- лицензирования отдельных видов деятельности в области железнодорожного транспорта;

- проведения сертификации и стандартизации объектов, технических и программных средств, отдельных работ (услуг) при перевозках пассажиров и грузов железнодорожным транспортом;

- регулирования и контроля в области железнодорожного транспорта в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях и антимонопольным законодательством;

- определения порядка выдачи разрешений на примыкание к железнодорожным путям общего пользования строящихся, а также новых (восстановленных) железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования;

- выдачи разрешений на закрытие (ограничение) движения по конкретным участкам железнодорожных путей обще-

го пользования, влияющее на выполнение установленного графика движения поездов;

- возложения обязанности по осуществлению отдельных перевозок железнодорожным транспортом на конкретных владельцев инфраструктур и перевозчиков в случаях возникновения угрозы социально — экономической стабильности, обороноспособности, безопасности государства и в иных предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях с соответствующей компенсацией понесенных указанными владельцами инфраструктур и перевозчиками убытков в порядке, определенном Правительством Российской Федерации;

- организации и обеспечения воинских и специальных железнодорожных перевозок;

- руководства мобилизационной подготовкой и гражданской обороной на железнодорожном транспорте;

- осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью физических и юридических лиц на железнодорожном транспорте, в том числе в части безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, обеспечения недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре, защиты сведений, составляющих государственную тайну, и иной информации в случаях и в порядке, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- установления порядка сбора, накопления и анализа статистической информации о деятельности в области железнодорожного транспорта;

- установления приоритетов государственной политики в области железнодорожного транспорта общего пользования, обязательных для учета в производственной и иной деятельности владельцев инфраструктур, перевозчиков;

- выполнения иных предусмотренных законодательством Российской Федерации соответствующих функций.

Исторические, настоящие и планируемые числовые показатели эффективности железнодорожного транспорта неоспоримо доказывают его значение для страны. Такой вид транспорта нуждается в развитии и контроле. Именно поэтому эти обязанности возложены на органы государственной власти, на которые законодательством Российской Федерации возложены соответствующие функции. Существует множество путей осуществления этой деятельности, но все они осуществляются с целью обеспечения баланса интересов государства, пользователей услугами железнодорожного транспорта и организаций железнодорожного транспорта, а также целостного, эффективного, безопасного и качественного функционирования железнодорожного транспорта и его комплексного развития.

Литература

1. Бункина. М.К. Экономика железнодорожного транспорта/-М.: Логос, 2003 г
2. Журнал путей сообщения
3. Егиазаров В.А. Транспортное право: Учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2007
4. Мазо Л.А. На современном этапе реформирования.//Железнодорожный транспорт, 2005 г, №2
5. О программе структурной реформы на железнодорожном транспорте (в ред. Постановлений Правительства РФ от 20.12.2004 N 811, от 22.07.2009 N 600)
6. «Основные направления стратегии развития железнодорожного транспорта России на период до 2030 года» Проект от 22.05.2007.
7. Федеральный закон от 10.01.2003 N 17-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»
8. Федеральный закон от 27.02.2003 N 29-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»
9. «Экономист» Железнодоро-

рожный транспорт в системе общественного воспроизводства. А. Орлов, В. Орлов. 2009 год

10. Щеглов Н. О железных дорогах и преимуществах их над обыкновенными дорогами и каналами // Северный муравей.