

© 2007 г. Н.В. Мишина

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Идея правовой политики, как одна из наиболее важных разновидностей государственной политики, в XXI в. становится определяющей в условиях проводимых в России преобразований. Ее отраслевые направления при этом являются необходимым элементом конкретизации и условием практического применения, т.е. она должна реализовываться через отрасли и подотрасли права. В силу данного обстоятельства мы исследуем правовую политику в сфере железнодорожного транспорта, в частности перспективы международного сотрудничества в этой отрасли.

Анализ степени научной разработки правовой политики позволяет выявить, что понятие «политика государства» изложено в учениях знаменитых философов: Платона, Аристотеля, Цицерона, И. Канта, Дж. Локка, Ш. Монтескье. Термин «правовая политика», а также суждения, касающиеся права и политики, упоминаются еще в трудах ученых-юристов конца XIX – начала XX в., в том числе И.А. Ильина, Н.Н. Кареева, Б.Н. Чичерина и др. В последнее десятилетие, особенно на рубеже XX – XXI в. проявляется устойчивый интерес уже к «новому» понятию «правовой политики» среди представителей общей теории права. Различным сторонам правовой политики посвящен целый ряд исследований, в том числе и некоторым аспектам правового регулирования в сфере железнодорожного транспорта. Тем не менее, вопросы правовой политики в этой области комплексно не изучались.

Социально-экономические и политико-правовые преобразования в современной России, развитие рыночной реформы на железнодорожном транспорте со всей очевидностью показывают необходимость серьезной проработки ключевых вопросов национальной транспортной политики. Как справедливо отмечает В.А. Персианов, сложившаяся на транспорте России и за его пределами обстановка требует разработки не отдельных фрагментов политики, а ее несущего каркаса, можно сказать, многомерной «транспортной доктрины», охватывающей всю транспортную сеть, все ее уровни и измерения, при этом железнодорожному транспорту в силу его технико-экономических и других особенностей должно уделяться приоритетное внимание [1, с. 20]. При выборе наилучшей модели будущей организации железнодорожного транспорта России изучение опыта реформирования железных дорог развитых стран представляет существенный интерес, однако не следует забывать, что у каждой страны свой проторенный, но неповторимый путь к взаимодействию государства, железных дорог и пользователей ее услугами, поэтому необходимо более глубокое изучение накопленного богатейшего опыта. В частности, опыт организации и управления железнодорожным транспортом как единым целостным организмом, где государству принадлежит решающая роль, имеет огромное значение, когда опять на повестку дня ставится вопрос о

реструктуризации важнейшей жизнеобеспечивающей отрасли страны.

Железнодорожный транспорт России играет ключевую роль не только в обеспечении экономики страны, но и в обслуживании ее участия в мировой экономической интеграции. Входя в число крупнейших транспортных систем мира, российские железные дороги (РЖД) занимают 1-е место по протяженности электрифицированных магистралей, 2-е по протяженности железнодорожных линий и объемам перевозок, передовые позиции по своим производственным и технологическим показателям. Общеизвестно, что свыше 80 % грузовых перевозок и 40 % всех пассажирских приходится на долю железнодорожного транспорта, ставшего надежной опорой российской государственной системы.

Перевозки грузов в международном сообщении в России осуществляются через 30 пограничных станций и 40 морских и речных портов. За период с 1998 по 2002 г. транспортировка внешнеторговых грузов железнодорожным транспортом выросла почти наполовину и составила 30 % от общих объемов перевозок [2].

Устойчивое развитие транспорта является гарантией единства экономического пространства, свободного перемещения товаров и услуг, конкуренции и свободы экономической деятельности, обеспечения целостности России и ее национальной безопасности, улучшения условий и уровня жизни населения. В этой связи продолжается планомерная работа по модернизации и развитию железнодорожного транспорта, повышению эффективности перевозочной работы, инвестиционной и тарифной политики, внедрению современной техники и ресурсосберегающих технологий, улучшению эксплуатационной работы.

Российский железнодорожный комплекс в силу географического положения страны и мощной транспортной инфраструктуры имеет большой потенциал как в обеспечении интеграционных процессов, происходящих в Европе и Азии, так и в развитии транспортно-экономических связей между ними. При общей протяженности железнодорожных маршрутов, пролегающих через Россию, между странами Европы и Азии в 15 тыс. км на долю первой приходится около 10 тыс. Следовательно, эффективность функционирования транспортного моста «Европа – Азия» будет зависеть в большой степени от эффективности работы наших железных дорог.

В настоящее время в условиях глобальной трансформации окружающего нас мира возникает объективная необходимость взаимодействия международной и российской правовых систем в целях наиболее адекватного и эффективного регулирования правовыми средствами широкого круга общественных отношений международного и внутригосударственного характера. Это связано с тем, что, во-первых, Россия,

вступив в Европейский Союз, взяла на себя обязательства соблюдения международных норм и приведения своего законодательства в соответствие с положениями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Во-вторых, в связи с распадом СССР и принятием Конституции РФ 1993 г., обновление законодательства и принятие нового российского законодательства происходит с учетом опыта цивилизованных стран.

Международное право выступает неким мостом между национальными правовыми системами в регулировании международных отношений, чем и определяется его приоритетное положение [3, с. 104]. Вместе с тем на его формирование оказывают нормы национальных правовых систем, следовательно, оно вбирает в себя наиболее прогрессивные идеи, заложенные в праве государств-субъектов международного права [3, с. 104].

Кроме того, по словам В.В. Гаврилова, определяющее влияние на содержание общественно-политических и экономических предпосылок, обуславливающих тесную взаимосвязь международной и национальной правовых систем в современном мире, оказывает феномен глобализации, особенно четко обозначившийся на рубеже XX и XXI вв. [4, с. 76].

Повышение транзитного потенциала страны является приоритетной задачей взаимодействия федерального агентства РЖД с железнодорожными администрациями иностранных государств. Одним из направлений данной работы является гармонизация нормативно-правовой базы государств-членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Следовательно, возникает необходимость в совершенствовании законодательства в области железнодорожного транспорта и приведение его в соответствие с международным. Тем более что, если международным договором РФ в области железнодорожного транспорта установлены иные правила, чем предусмотренные федеральным законом «О федеральном железнодорожном транспорте в Российской Федерации» [5], то применяются правила международного договора РФ.

Регулирование транспорта на международном уровне осуществляется рядом организаций, в основном контролирующихся ООН или межгосударственными отраслевыми объединениями. Регулирование при этом сводится к унификации и интеграции правил движения, стандартов безопасности и экологических правил стандартов [6, с. 88].

Международные регуляторы издают и директивы, обязательные для исполнения страной-членом соответствующей организации, и директивы, носящие рекомендательный характер. В результате либо получают «обязательные» директивы самого общего характера, не вводящие почти никакого регулирования и отдающие все на откуп национальных правительств, либо рекомендации выполняются очень своеобразно, в каждой стране по-своему. Но в любом случае национальные регуляторы оглядываются на международные организации [6, с. 89].

Анализ российского законодательства, директив Европейского Союза (ЕС) по транспорту, основных на-

правлений транспортной политики России и ЕС на перспективу до 2010 г., а также взаимных проблем и барьеров, имеющихся между Россией и ЕС в этой сфере, показал, что на первом этапе наибольшие перспективы открываются на путях гармонизации законодательных норм РФ и Европейского союза, касающихся: развития транспортной инфраструктуры; технических требований к конструкции транспортных средств; облегчения процедур пересечения границ, в том числе транспортного контроля за транспортными средствами; перевозки опасных грузов; дорожного движения, дорожных знаков и сигналов.

Это особенно актуально в связи с тем, что не только в России проводится структурная реформа на железнодорожном транспорте, но и в странах Европы глубокие перемены затрагивают все стороны его деятельности – от управления инфраструктурой до организации перевозок: реструктурируются железнодорожные компании, меняются взаимоотношения между железными дорогами и теми, кто пользуется их услугами [7, с. 4–12].

Основу правового обеспечения международного сотрудничества в данной сфере составляют международные соглашения, на основе которых формируется отраслевая правовая политика и развивается законодательство в области железнодорожного транспорта каждого государства, заключающего такие соглашения.

Так, решением Совета глав правительств СНГ от 15.09.2004 г. утверждена «Концепция согласованной транспортной политики государств-участников СНГ на период до 2010 года» [8], которая отражает согласованную точку зрения государств-участников СНГ на перспективы дальнейшего развития транспортной системы СНГ, наиболее актуальные направления сотрудничества по формированию их общего транспортного пространства, подходы к формированию цивилизованного рынка транспортных и экспедиторских услуг.

Согласно этому программному документу, результатами согласованной транспортной политики должны являться: повышение уровня и качества обслуживания населения и субъектов хозяйствования государств-участников СНГ услугами транспорта; рост объемов перевозок на общем транспортном пространстве; рост доходов транспортных предприятий, а следовательно, – увеличение отчислений в бюджеты государств-участников СНГ; улучшение условий труда и социальной сферы; повышение конкурентоспособности рынка транспортных услуг государств-участников СНГ на мировом рынке транспортных услуг и рост транзитных перевозок; повышение безопасности и улучшение экологических показателей транспортного процесса.

Постановлением Межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 16.06. 2003 г. № 4-11 «О результатах сравнительно-правового анализа национальных законодательств в сфере транспорта и о Концепции основ транспортного законодательства государств-членов ЕврАзЭС» [9], подписанным в г. Санкт-Петербурге Председателем Межпарламентской Ассамблеи О. Абдыкаримовым, одобрена Концепция Основ транспортного законодательства госу-

дарств-членов ЕврАзЭС. В данном постановлении отмечается необходимость использования Концепции в качестве базового документа при разработке проекта Основ транспортного законодательства государств-членов ЕврАзЭС.

23 февраля 2003 г. Президенты Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины подписали совместное заявление о переходе к новому этапу экономической интеграции и создании Единого экономического пространства (ЕЭП). 19 сентября 2003 г. в г. Ялта (Украина) главы 4-х государств подписали Соглашение о формировании ЕЭП, согласно которому стороны приступают к его созданию и утверждают «Концепцию формирования Единого Экономического Пространства» [10].

Данная концепция представляет собой программу мер по формированию ЕЭП (Беларусь, Казахстан, РФ и Украина) с целью углубления многостороннего экономического сотрудничества и создания условий для стабильного и эффективного развития экономик государств-участников и повышения уровня жизни населения.

Гармонизация транспортного законодательства, в том числе железнодорожного, представляет обоюдный интерес для России и ЕС. При этом гармонизация законодательных и правовых норм может проходить как на двустороннем уровне Россия – ЕС, так и на многостороннем – в рамках соответствующих конвенций и соглашений Европейской Экономической Комиссии ООН (ЕЭК ООН), Международной морской организации (ИМО), Международной Организации гражданской авиации (ИКАО) и др. В настоящее время РФ присоединилась к 28, а ЕС (как член ЕЭК ООН) – к 7 конвенциям и соглашениям. Целями такой гармонизации являются снижение общего уровня барьеров в транспортном секторе, повышение безопасности, снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду, расширение взаимного доступа на рынки транспортных услуг, повышение эффективности транспортного обеспечения взаимной торговли и снижение транспортной составляющей в стоимости товаров.

В целом перспективы развития международного сотрудничества в сфере железнодорожного транспорта в настоящее время определены по следующим направлениям. Прежде всего в русле развития международных транспортных коридоров (МТК), представляющих собой совокупность магистральных транспортных коммуникаций с соответствующим инфраструктурным обустройством, которые позволяют минимизировать издержки и эффективно перебрасывать грузы с одного вида транспорта на другой [11, с. 106]. Целью формирования МТК государств-участников СНГ является повышение эффективности внешнеторговых перевозок и обеспечение гарантии их осуществления на основе международных соглашений и договоренностей, укрепляющих экономическую безопасность государств, а также привлечение на национальные коммуникации государств Содружества транзитных перевозок третьих стран и получение за счет этого дополнительного дохода [12, с. 31]. При этом приоритетное значение имеют транзитные перевозки, кото-

рые позволяют эффективно использовать резервы национальных транспортных систем и стимулируют их расширенное воспроизводство. Президент ОАО «РЖД» В.И. Якунин на современном этапе развития железнодорожной отрасли видит перспективы развития партнерства с государствами СНГ, Балтии, Центральной Европы, Северной Африки, Ближнего Востока, Финляндии, Китая и Монголии.

А.С. Мишарин отметил, что первоочередного внимания заслуживают вопросы железнодорожного права, отвечающие интересам стран-участников «пространства 1520» [13]. Изменение законодательной базы продиктовано также необходимостью создания полноценно функционирующих национальных конкурентных рынков перевозчиков. Для привлечения перевозок транзитных грузов необходимо повышение таможенной, экономической и юридической прозрачности железнодорожных границ, в связи с чем нужно сформировать систему сквозной логистической цепочки, поддерживающей процесс взаимодействия различных национальных транспортных систем на основе единой нормативно-правовой базы.

Еще одним из приоритетных направлений развития железнодорожной политики России является повышение инвестиционной привлекательности железнодорожного транспорта, это предполагает снижение фондоемкости транспортных проектов, сокращение сроков их окупаемости и реализации. По мнению В.Н. Филиной, недостаточно развитая транспортная инфраструктура становится тормозом для экспорта, развития экономики [14]. Потребность железнодорожного транспорта в инвестициях определяется, помимо макроэкономических установок и параметров, перспективами и целями развития самой отрасли. В этой связи приоритетным направлением в ближайшие два года является развитие инфраструктуры в Восточной Сибири для наращивания экспорта нефти в Китай.

На данном этапе развития отрасли выделяются три «критических коридора», которые проходят по территории России и включают российские транспортные коммуникации [11, с. 106–107; 12, с. 31–40]. В рамках этих коридоров создается и развивается инфраструктура, обеспечивается применение общих стандартов и совместимых технологий перевозок как основ интеграции национальных коммуникаций в мировую транспортную систему. При этом, по словам В.И. Якунина, успех России как крупного игрока на геэкономическом рынке зависит от модернизированности ее транспортной отрасли, характера тарифной политики и решения ряда других вопросов. Несмотря на то что с начала 90-х гг. XX столетия транспортный комплекс России стал активно включаться в существующую европейскую транспортную систему, очевидно, что стране необходима новая транспортная идеология.

Заметим, что в настоящее время наблюдается довольно жесткая конкуренция между альтернативными видами транспорта и перевозчиками, которые постоянно стремятся снизить транспортные издержки и, следовательно, снизить транспортную составляющую в конечной цене товаров, что наряду с техническим отставанием российской транспортной системы является глав-

ным фактором, затрудняющим проникновение нашей страны на евроазиатский транспортный рынок. Выход из сложившейся ситуации видится в отказе от таможенных барьеров и совершенствовании технологий прохождения границ, а также логистика, транспортная дисциплина и, наконец, развитие сервисной инфраструктуры и интермодальных перевозок.

В развитии железных дорог России в ближайшие годы ключевыми станут два фактора: развитие международных транспортных коридоров и рост объемов контейнерных перевозок [11, с. 107–108]. Первый связан с выгодным географическим положением России, в связи с чем она должна принимать активное участие в этом процессе с целью реализации целого ряда перспективных проектов, так как через ее территорию пролегают стратегические направления Запад – Восток и Север – Юг. Что касается второго фактора, то стандартизованность и мобильность контейнеров, позволяющих легко перегружать их с судов на железнодорожные платформы, грузовики и обратно, приводит к качественному снижению стоимости и времени погрузочно-разгрузочных работ, а также повышению сохранности груза в большей степени, чем при других перевозках.

С учетом возможностей и перспектив геоэкономического продвижения страны базовым маршрутом широтного евроазиатского направления в России следует признать две системообразующие железнодорожные транспортные магистрали: Транссибирскую (именно она должна сыграть основную роль в обеспечении широтных транспортных связей России) и железнодорожную в рамках коридора «Север – Юг». То есть Россия, являясь естественным транзитным мостом между Европой и Азией, имеет очень высокие шансы выгодно использовать свое геополитическое положение в обеспечении транзита пассажиров и грузов.

Транссиб сегодня представляет собой наиболее протяженную и технически оснащенную железнодорожную линию России, связывающую Дальний Восток с Уралом, Северо-Западным регионом, а из зарубежных стран с этими районами страны – Китай, Южную и Северную Корею. Сочетание электрифицированных железных дорог с системой морских портов, обеспеченных подъездными путями и грузовыми терминалами, и значительно меньшая протяженность маршрута в сравнении с южным морским путем вокруг Евразийского континента составляют главные конкурсные преимущества Транссиба.

Для получения реальной отдачи как от Транссибирской, так и от магистрали Север-Юг предстоит преодолеть еще не мало организационных, технологических, технических, юридических и финансовых препятствий. Например, при осуществлении транзитных перевозок по железнодорожной сети на территории РФ за максимально короткий срок при существенной конкуренции другим видам транспорта масса времени тратится на оформление необходимых документов и разрешение возникающих проблем, не урегулированных существующим законодательством, это в конечном итоге увеличивает общее время доставки груза от пункта отправки до пункта назначения. Другими словами, все

преимущества по скорости продвижения, которые имеются у России перекрываются большими временными затратами при оформлении и переоформлении необходимых документов при пересечении государственных границ соседних государств. Следовательно, в целях ускорения продвижения международных грузопотоков требуется максимальное сближение и унификация требований национальных законодательных актов и систем транспортного права в границах Евроазиатской транспортной системы, т.е. гармонизация транспортного законодательства стран-участниц ЕврАзЭС. Данное направление также является одним из приоритетных направлений правовой политики России в области железнодорожного транспорта.

К сожалению, в настоящее время такие нормы либо отсутствуют, либо недостаточно развиты в российском праве. Например, на территории стран, формирующих Евроазиатскую транспортную систему, применяются две самостоятельные системы международного транспортного права, одна из которых основана на Соглашении о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС), заключенном между странами-членами Организации Сотрудничества железных дорог (ОСЖД), а другая – на Договоре о международных железнодорожных перевозках (ЦИМ) – приложении к Бернской Конвенции о международном железнодорожном сообщении (КОТИФ), участниками которой являются страны Западной Европы и ряд новых стран [11, с. 136]. В связи с тем, что Россия и страны СНГ не являются участниками КОТИФ, при осуществлении прямых международных перевозок грузов из стран-участниц СМГС в государства-участники ЦИМ и наоборот приходится переоформлять железнодорожные транспортные накладные, на это уходит дополнительное время, и в результате сокращается скорость доставки грузов, а в случае перевозки скоропортящихся товаров – приводит к его порче.

Итак, рассматривая перспективы международного сотрудничества России в области железнодорожного транспорта с целью реализации эффективной правовой политики в данной отрасли, мы отмечаем, что эта сфера обладает огромным потенциалом для формирования и реализации целого ряда геоэкономических проектов, от которых зависит установление устойчивых и стабильных торгово-экономических отношений и связей регионального, интерлокального и внешнеполитического характера российского государства. Данное обстоятельство позволит также решить задачи освоения природных богатств России, развития промышленного потенциала региона и развитие сообщения с соседними странами, обеспечивая уверенное развитие экспортно-импортных операций с Европой и Азией, севером и югом страны.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что деятельность железнодорожного транспорта с учетом среднесрочной и долгосрочной перспектив будет способствовать реализации крупных стратегических проектов правительства и власти, что в результате повысит политический и экономический статус российского государства на международной арене

и как следствие, его влияние на мировую экономику и политику. Железнодорожный транспорт России может восстановить многие позиции, утраченные страной при развале СССР, так как в настоящее время РЖД имеют неоспоримые преимущества перед другими участниками евроазиатского транспортного рынка, но для этого прежде всего необходимо совершенствовать нормативную правовую основу железнодорожных перевозок и разработать такую законодательную базу, которая позволила бы контролировать применение особого налогового режима для инвесторов, регулировать концессии и долгосрочную аренду, регламентировать статус сквозных грузов, обеспечить их сохранность и т.д.

Литература

1. *Персианов В.А.* Ключевые вопросы транспортной политики // Железнодорожный транспорт. 2005. № 10. С. 20–26.
2. Российские железные дороги – как неотъемлемая часть евроазиатской транспортной системы: реалии и перспективы // www.rzd-partner.ru (17.09.2003).
3. *Белянская, О.В., Пугина О.А.* Условия имплементации международно-правовых норм в российское законодательство // Право и политика. 2005. № 8. С. 104–110.
4. *Гаврилов В.В.* Предпосылки взаимодействия международной и национальной правовых систем // Право и политика. 2004. № 9. С. 76–82.
5. Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ (ред. от 07.07.2003) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 169; № 28. Ст. 2884.
6. Горизонты транспорта: Эффективная транспортная политика. Челябинск, 2004.
7. *Чирилло Дж.* Перспективы рынка железнодорожных перевозок в Европе // Железные дороги мира. 2005. № 3. (www.css-rzd.ru/zdm).
8. <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=1058> (22.11.2006).
9. <http://pravo.kulichki.com/zak/megd/megd00345.htm> (22.11.2006).
10. <http://eep.rian.ru/16.08.2006/record/m2029> (22.11.2006).
11. *Якунин В.И.* Механизм разработки геостратегий в современном российском государстве: на примере транспортно-железнодорожной сферы. М., 2005.
12. *Семин П.А.* Международные транспортные коридоры государств-участников СНГ – основа Евро-Азиатского транзита // Бюллетень транспортной информации. 2002. № 8. С. 30–40.
13. «Стратегическое партнерство 1520» // <http://www.zdt-magazin.ru/publik/prioritet/2006/july-06-07-pri.htm> (07.08.2006).
14. *Филина В.Н.* Инвестиционная политика на железнодорожном транспорте в условиях реформирования отрасли // Проблемы прогнозирования. 2006. № 3. С. 54–75.