

Отдельные проблемы кодификации транспортного законодательства

Ананьева Анна Анатольевна,
и.о. заведующего кафедрой гражданского и международного частного права
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент
410056, г. Саратов, ул. Вольская, дом 1

В статье рассмотрены проблемы транспортного законодательства, обуславливающие необходимость его кодификации. Также обозначены проблемы процесса кодификации, в т.ч. вопрос о возможности отнесения нормативных правовых актов к категории кодифицированных.

Ключевые слова: транспортные уставы и кодексы, кодификация, транспортное законодательство.

Separate problems of codification of the transport legislation

Anan'eva Anna Anatol'evna,
Acting Head of the Chair of Civil and Private International Law
of Saratov State Juridical Academy,
Candidate of juridical sciences, docent
Vol'skaya str., 1, 410056, Saratov

In the article the problems of the transport legislation causing need of its codification are considered. Problems of process of codification, including a question of possibility of reference of regulations to category of the codifications, are also designated.

Key words: transport charters and codes, codification, transport legislation.

Как известно, транспортное законодательство является комплексным, содержащим нормы различной отраслевой принадлежности. Кроме того, исторически сложилось «многоуровневое» правовое регулирование транспортных отношений. В иерархии нормативно-правовых актов, регулирующих отношения между участниками транспортного процесса, достойное место занимают транспортные уставы и кодексы. Поэтому вопросы кодификации имеют важное значение для данной сферы правового регулирования. Между тем существует ряд проблем, которые связаны как с процессом кодификации, так и с правовой квалификацией его результата. Остановимся на некоторых из них, тем более что на такую необходимость указывают многие ученые.

Так, по мнению А.Н. Чашина, на сегодняшний день можно констатировать незавершенность теоретического осмысления такого законотворческого процесса, как кодификация законодательства¹. Е.А. Суханов отмечает также: «Двухуровневое регулирование имущественных отношений (т.е. их законодательная регламентация помимо Гражданского кодекса иными специальными законами) должно быть оправдано спецификой регулируемых отношений, которая сводится

к необходимому наличию административно-правовой (публично-правовой) составляющей, превращающей это регулирование в комплексное, разноотраслевое. В этом случае оправдано и упорядочение законодательства в кодифицированной форме (Земельный, Жилищный, транспортные кодексы)»². А.Л. Маковский объясняет необходимость кодификации транспортного законодательства невозможностью кодификации гражданского законодательства созданием хозяйственного кодекса. По мнению автора, вне единой кодификации должны оставаться правила законодательства о перевозке пассажиров³. Одной из предпосылок комплексных отраслей законодательства, к которым относится и транспортное право, является существование больших блоков дублирующего материала и противоречий⁴. К тому же, по утверждению Н.М. Коршунова, неточность, неопределенность терминов, понятий и формулировок закона порождают многочисленные проблемы в освоении и применении закона, позволяют извращать его смысл, создают благоприятную почву для злоупотреблений⁵. Кодификация помогает решить эти и иные проблемы правового регулирования, о которых речь пойдет ниже.

¹ Чашин А.Н. Формы кодификации // История государства и права. 2012. № 4. С. 18–20.

² Суханов Е.А. Проблемы совершенствования кодификации российского гражданского законодательства // Актуальные вопросы российского частного права : сб. ст., посвящ. 80-летию со дня рождения проф. В.А. Дозорцева / сост. Е.А. Павлова, О.Ю. Шилохвост. М. : Статут, 2008. С. 26.

³ Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922–2006). М. : Статут, 2010. С. 100.

⁴ Чашин А.Н. История, состояние и перспективы кодификации медицинского законодательства России // Медицинское право. 2007. № 1. С. 3–5.

⁵ Баранов В.М., Толстик В.А. Кодификационный процесс и результат // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 138–139.

Условно в целях настоящего исследования можно выделить два блока проблем кодификации. Первый блок объединяет проблемы, которые свидетельствуют о необходимости инициирования процесса кодификации. Второй блок предполагает постановку и решение задач, связанных непосредственно с процессом кодификации и его результатами.

К первой группе можно отнести следующие проблемы транспортного законодательства:

- недостаточная конкретизация в определении понятийного аппарата;
- невозможность определения критериев отнесения одних вопросов организации и осуществления перевозок к регулированию правилами, других — инструкциями, а третьих — руководствами⁶;
- необходимость оптимизации правового регулирования общественных отношений и завершения формирования массива транспортного законодательства, а также устранения коллизий между нормами транспортных уставов и ГК РФ⁷;
- необходимость унификации норм транспортного законодательства и закрепления их в соответствующих статьях ГК РФ⁸.

Это далеко не все проблемы, которые обуславливают необходимость кодификации транспортного законодательства.

Что касается второго блока, то к числу входящих в него проблем можно отнести вопрос о возможности признания того или иного комплексного нормативного правового акта кодифицированным. Данный вопрос является дискуссионным, а к его решению ученые подходят с разных сторон. Так, Ю.В. Вавилина считает одним из главных принципов отбора нормативных правовых актов для кодификации включение в перечень только действующих актов в их последней редакции⁹. На наш взгляд, подобная позиция не учитывает различных форм кодификации. Так, например, А.Н. Чашин выделяет классическую, ускоренную, непрерывную формы кодификации, а также рекодификацию. В классической форме разрозненное законодательство перерабатывается в единый кодифицированный акт. При ускоренной кодификации разрозненные акты объединяются без существенной переработки. При непрерывной кодификации ранее принятый кодифицированный правовой акт дополняется систематически некодифицированным нормативным материалом. Рекодификация представляет замену устаревшего кодифицированного нормативного правового акта новым кодифицированным актом¹⁰. Точка зрения Ю.В. Вавилиной применима лишь отчасти к непрерыв-

ной кодификации и рекодификации. Процесс совершенствования транспортного законодательства невозможен без учета лучшего опыта правового регулирования, который существовал в российской истории права. Поэтому не должно возбраняться использование в процессе кодификации транспортного законодательства положений правовых актов, которые утратили свою юридическую силу. Однако делаться это должно subsidiarily по отношению к действующим нормативно-правовым актам. К тому же следует учитывать, что в кодифицированном нормативно-правовом акте, как правило, прописываются правила о соотношении данного кодекса с иными кодифицированными правовыми актами и федеральными законами. Подобные правила по известным причинам не могут составлять содержание действующих нормативных актов, используемых для кодификации.

Т.А. Щелокаева считает, что подзаконные кодифицированные (с технико-юридической стороны) акты не должны называться кодексами: несмотря на то, что они содержат общеправовые и специальные нормативные блоки, в них отсутствует общетраслевой метод регулирования¹¹. С данной точкой зрения согласиться в полной мере нельзя. Во-первых, при таком подходе игнорируется существование комплексных кодексов, в т.ч. транспортных. Во-вторых, более обоснованной представляется точка зрения В.А. Тархова, который полагал, что кодифицированными могут быть не только законы, но и подзаконные нормативные правовые акты¹². Это утверждение легко подтверждается тем фактом, что до относительно недавнего времени некоторые транспортные уставы и кодексы федеральными законами не являлись. Так, Устав автомобильного транспорта РСФСР был утвержден Постановлением Совета министров РСФСР от 8 января 1969 г. № 12.

Оригинальной представляется точка зрения В.Ф. Попондопуло, по мнению которого «транспортные и некоторые другие кодексы не считаются кодифицированными нормативными правовыми актами, т.к. содержат нормы права разной отраслевой принадлежности, поэтому их следовало бы именовать не кодексами, а обычными федеральными законами»¹³. Полагаем, что нет нужды доказывать существование комплексных кодифицированных нормативных правовых актов. К тому же противопоставление понятий «федеральный закон» и «кодекс» не вполне оправданно. Т.А. Щелокаева верно отмечает, что «попытки отыскать место кодекса в системе источников права тщетны, поскольку данный термин относится к заголовку нормативного правового акта, в то время как система источников права в целом

⁶ Мишина Н.В. О целесообразности систематизации законодательства в области железнодорожного транспорта // Право и политика. 2007. № 6. С. 130–133.

⁷ Стрельникова Г.И. Проблемы правового регулирования транспортной деятельности // Современное право. 2012. № 1. С. 97.

⁸ Морозов С.Ю. Проблемы кодификации транспортного законодательства // Цивилистические записки. Вып. 5 : Проблемы кодификации гражданского законодательства в Российской Федерации : сб. науч. тр. М. : Юрист, 2004. С. 464. По мнению автора, транспортные уставы и кодексы содержат различные решения в отношении аналогичных и практически важных условий договора перевозки грузов и пассажиров (пределы ответственности перевозчика, исчисление претензионных и давностных сроков и некоторые другие). Такого рода дифференциация не должна допускаться.

⁹ Баранов В.М., Толстик В.А. Указ. соч. С. 138–139.

¹⁰ Чашин А.Н. Формы кодификации. С. 18–20.

¹¹ Щелокаева Т.А. Сколько кодексов нужно России? // Правоведение. 2009. № 4. С. 108.

¹² Тархов В.А. Гражданское право. Общая часть : курс лекций. Чебоксары, 1997. С. 80–85.

¹³ Попондопуло В.Ф. Проблема единства и дифференциации российского права и законодательства // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 26–31.

и система нормативно-правовых актов в частности строятся по наименованию правового акта»¹⁴. Например, нормативный правовой акт с наименованием «Воздушный кодекс Российской Федерации» является федеральным законом № 60-ФЗ от 19 марта 1997 г.

Еще одной проблемой является соотношение отраслевых и комплексных кодексов. На это, в частности, обращает внимание В.Д. Рузанова, характеризующая состояние дел в области кодификации гражданского законодательства как «войну приоритетов», которые одинаково могут быть закреплены как в ГК РФ (отраслевом кодексе), так и в транспортном кодексе (комплексном кодексе)¹⁵. Например, ст. 794 ГК РФ отдает приоритет транспортным уставам и кодексам в вопросе определения ответственности перевозчика за неподачу транспортных средств под погрузку. Аналогичная картина наблюдается при анализе положений п. 3 ст. 791 ГК РФ и п. 2 ст. 793 ГК РФ. Сказанное ни в коей мере не опровергает вывод о том, что «комплексная (межотраслевая) систематизация законодательства, в т.ч. и в форме «кодификации», не может и не должна иметь приоритет над отраслевой кодификацией»¹⁶. В данном случае речь идет о процессе кодификации. Вместе с тем отраслевые кодифицированные акты как результат процесса вполне могут отдавать приоритет комплексным кодексам.

Для решения этой проблемы предлагается определить основные признаки отраслевых и комплексных кодексов. Кодифицированный акт как результат кодификации, по мнению В.Д. Рузановой, обладает следующими признаками: 1) он имеет сводный характер; 2) является новым; 3) содержит нормативные обобщения¹⁷. В целом с таким подходом можно согласиться.

К отличительным признакам комплексных кодексов В.Д. Рузанова относит отсутствие у них общей части¹⁸. С.С. Алексеев также отмечал, что «кодифицированному акту основной отрасли права свойственна «полнокровная» общая часть, глубокая интеграция всего нормативного материала, его прочное юридическое единство. Комплексной же отрасли соответствует кодифицированный акт, нормативные обобщения которого не идут дальше формулирования некоторых принципов, отдельных общих понятий и приемов регулирования»¹⁹. Полагаем, что предлагаемый признак можно принять за основу. Однако, на наш взгляд, данный критерий разграничения отраслевых и комплексных кодификаций является далеко не единственным.

Еще одной проблемой, обсуждаемой в юридической литературе, является возможность принятия единого транспортного кодекса. На целесообразность данного действия указывают В.Г. Баукин²⁰, В.Н. Гречуха²¹ и др. Г.И. Стрельникова, напротив, полагает, что «... вопрос принятия единого Транспортного кодекса является не просто преждевременным, но и в целом бесперспективным. Укрупнение правового регулирования в данной сфере деятельности может привести к снижению эффективности правовой регламентации разнообразных общественных отношений, возникающих в сфере деятельности транспорта»²². Нам ближе позиция Г.И. Стрельниковой, тем более что все попытки создания единого транспортного кодекса заканчивались неудачей. Более прогрессивным и прагматичным шагом следует считать унификацию положений транспортного законодательства с переносом наиболее важных из них в Гражданский кодекс Российской Федерации.

В качестве альтернативы единого Транспортного кодекса предлагается также создание Транспортного свода, включающего все транспортные уставы и кодексы. «Если свести все регулируемые ими вопросы в один нормативный правовой акт, он будет очень сложным для пользования, объединение же отдельных актов в Свод обеспечивает удобство пользования каждым из них, гарантируя при этом целостность правового регулирования по предмету транспорта»²³. На наш взгляд, подобный шаг не сможет решить большинства проблем, существующих в правовом регулировании транспортных отношений. В частности, подобным путем невозможно преодолеть противоречия некоторых норм КВВТ РФ действующему гражданскому законодательству, что затрудняет защиту законных интересов грузоотправителей и грузополучателей. На это обоснованно указывается в юридической литературе. «Так, ст. 118 Кодекса предусматривает перечень обстоятельств, освобождающих перевозчика от ответственности за несохранность груза, перекладывая таким образом бремя доказывания вины перевозчика на грузоотправителя или грузополучателя. Данное правило противоречит общему принципу гражданского законодательства, изложенному в п. 2 ст. 401 ГК РФ, который устанавливает, что отсутствие вины доказывается лицом, нарушившим обязательство, а также ст. 796 ГК РФ, которая предусматривает презумпцию вины перевозчика за несохранность груза

¹⁴ Щелокаева Т.А. Указ. соч. С. 102.

¹⁵ Рузанова В.Д. О соотношении отраслевых и комплексных кодексов как основы гражданско-правовой законодательной системы России // Частноправовые проблемы взаимодействия материального и процессуального права : материалы II Междунар. науч.-практ. конф. (г. Ульяновск, 7–8 окт. 2011 г.). Ульяновск, 2011. С. 34.

¹⁶ Кодификация российского частного права / В.В. Витрянский, С.Ю. Головина, Б.М. Гонгало и др.; под ред. Д.А. Медведева. М. : Статут, 2008.

¹⁷ Рузанова В.Д. Отраслевые и комплексные кодексы как основа законодательной системы России : признаки и сущность // Гражданское право. 2008. № 3. С. 15.

¹⁸ То же.

¹⁹ Алексеев С.С. Структура советского права. М. : Юрид. лит., 1975. С. 63.

²⁰ Баукин В.Г. Источники правового регулирования деятельности железнодорожного транспорта // Правоведение. 2004. № 2. С. 82.

²¹ Гречуха В.Н. Унификация транспортного законодательства // Сборник научных трудов (межвузовский). Т. 4 : Актуальные проблемы социально-гуманитарных наук / под ред. Г.К. Овчинникова. М. : МГИУ, 2000.

²² Стрельникова Г.И. Указ. соч. С. 100–101.

²³ Систематизация законодательства как способ его развития / под ред. А.С. Пиголкина. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. С. 32.

или багажа»²⁴. На подобные острые проблемы в транспортном законодательстве обращает внимание и В.А. Вайпан. К числу таковых автор относит противоречия между ГК РФ и некоторыми нормами транспортных уставов и кодексов, между отдельными законами и ГК РФ (положения закона о транспортно-экспедиционной деятельности не соответствует ст. 803 ГК РФ), а также между транспортными уставами и кодексами (ст. 75 УЖТ РФ противоречит ст. 109 КВВТ РФ и т.п.)²⁵. С.Ю. Морозов относит подобные противоречия к проблемам горизонтальной иерархии договорных норм²⁶.

Путем принятия Свода законов невозможно решить проблемы понятийного аппарата, например, с применением термина «опцион». Как известно, ст. 429³ проекта Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает введение конструкции опционного договора. Как справедливо отмечается в юридической литературе, при этом возникает ситуация, при которой традиционно применяемый на практике морской опцион не является опционным договором, а букинг-нот является, хотя никогда не рассматривался в качестве опциона²⁷. В.В. Витрянский, например, считает, что «из букингового договора следует лишь обязанность перевозчика заключить договор перевозки груза по коносменту, в отношении которого забронировано место на судне. В этом смысле указанный договор выглядит скорее как предварительный договор морской перевозки соответствующего груза»²⁸. По мнению С.Ю. Морозова, если и можно характеризовать данные операции как действия, то их следует скорее соотносить со стадией заключения договора с иными лицами, а не со стадией исполнения уже заключенного договора²⁹.

Имеются также попытки обосновать самостоятельность отрасли железнодорожного права и необходимости принятия Кодекса железнодорожного транспорта³⁰. Хотелось бы отметить, что подобные предложения могут привести к разбалансированию системы права и не основаны на нуждах потребителей услуг транспорта.

В заключение необходимо отметить, что мы обозначили лишь часть проблем, связанных с кодификацией транспортного законодательства, каждая из которых требует отдельного дальнейшего исследования.

Список литературы

1. Алексеев С.С. Структура советского права. М. : Юрид. лит., 1975. С. 63.
2. Баранов В.М., Толстик В.А. Кодификационный процесс и результат // Журнал российского права. 2009. № 4.
3. Баукин В.Г. Источники правового регулирования деятельности железнодорожного транспорта // Правоведение. 2004. № 2.

4. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 4. М. : Статут, 2011.
5. Вайпан В.А. Правовое регулирование транспортной деятельности // Право и экономика. 2012. № 6.
6. Гречуха В.Н. Унификация транспортного законодательства // Сборник научных трудов (межвузовский). Т. 4 : Актуальные проблемы социально-гуманитарных наук / под ред. Г.К. Овчинникова. М. : МГИУ, 2000.
7. Кодификация российского частного права / В.В. Витрянский, С.Ю. Головина, Б.М. Гонгало и др.; под ред. Д.А. Медведева. М. : Статут, 2008.
8. Комментарий к Кодексу внутреннего водного транспорта Российской Федерации (постатейный) / А.С. Алихаджиева, Е.В. Артемьев, О.В. Куликова, И.В. Свечникова // СПС «КонсультантПлюс».
9. Маковский А.Л. О кодификации гражданского права (1922–2006). М. : Статут, 2010.
10. Мишина Н.В. О целесообразности систематизации законодательства в области железнодорожного транспорта // Право и политика. 2007. № 6.
11. Морозов С.Ю. Покупка прав на заключение договоров // Юрист. 2011. № 2.
12. Морозов С.Ю. Проблемы кодификации транспортного законодательства // Цивилистические записки. Вып. 5 : Проблемы кодификации гражданского законодательства в Российской Федерации : сб. науч. тр. М. : Юрист, 2004.
13. Морозов С.Ю. Система транспортных организационных договоров : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.
14. Попондопуло В.Ф. Проблема единства и дифференциации российского права и законодательства // Российский юридический журнал. 2011. № 1.
15. Рузанова В.Д. О соотношении отраслевых и комплексных кодексов как основы гражданско-правовой законодательной системы России // Частноправовые проблемы взаимодействия материального и процессуального права : материалы II Междунар. науч.-практ. конф. (г. Ульяновск, 7–8 окт. 2011 г.). Ульяновск, 2011.
16. Рузанова В.Д. Отраслевые и комплексные кодексы как основа законодательной системы России : признаки и сущность // Гражданское право. 2008. № 3.
17. Систематизация законодательства как способ его развития / под ред. А.С. Пиголкина. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003.
18. Стрельникова Г.И. Проблемы правового регулирования транспортной деятельности // Современное право. 2012. № 1.
19. Суханов Е.А. Проблемы совершенствования кодификации российского гражданского законодательства // Актуальные вопросы российского частного права : сб. ст., посвящ. 80-летию со дня рождения проф. В.А. Дозорцева / сост. Е.А. Павлова, О.Ю. Шилоховост. М. : Статут, 2008.
20. Тархов В.А. Гражданское право. Общая часть : курс лекций. Чебоксары, 1997.
21. Чашин А.Н. История, состояние и перспективы кодификации медицинского законодательства России // Медицинское право. 2007. № 1.
22. Чашин А.Н. Формы кодификации // История государства и права. 2012. № 4.
23. Щелокаева Т.А. Сколько кодексов нужно России? // Правоведение. 2009. № 4.

²⁴ Комментарий к Кодексу внутреннего водного транспорта Российской Федерации (постатейный) / А.С. Алихаджиева, Е.В. Артемьев, О.В. Куликова, И.В. Свечникова // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Вайпан В.А. Правовое регулирование транспортной деятельности // Право и экономика. 2012. № 6. С. 38–40.

²⁶ Морозов С.Ю. Указ. соч. С. 463.

²⁷ См. подробнее: Морозов С.Ю. Покупка прав на заключение договоров // Юрист. 2011. № 2. С. 32–35.

²⁸ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 4. М. : Статут, 2011. С. 417.

²⁹ Морозов С.Ю. Система транспортных организационных договоров : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 293.

³⁰ Мишина Н.В. Указ. соч. С. 130–133.