

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

УДК 347.463

© **Корякин Виктор Михайлович**

— доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Гражданское право,
международное частное право и гражданский
процесс» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Некоторые вопросы систематизации транспортного законодательства

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы систематизации транспортного законодательства РФ. Констатируется множественность правовых актов, регулирующих транспортные отношения, делается вывод о негативном влиянии множественности актов на законность и правопорядок в транспортной сфере, обосновывается необходимость систематизации актов транспортного законодательства. Дан анализ двух основных форм систематизации законодательства — кодификации и инкорпорации. Автор приходит к выводу, что наиболее рациональным путем систематизации транспортного законодательства на современном этапе является инкорпорация путем разработки и внедрения в практику деятельности транспортных организаций электронного свода транспортного законодательства РФ. Рекомендуется использовать в данной работе опыт иных федеральных органов исполнительной власти, в частности, Минобороны России, где в 2017 г. введена в эксплуатацию информационно-справочная система по военному законодательству «Армюрист».

Ключевые слова: систематизация; кодификация; инкорпорация; транспортное право; транспортное законодательство; свод законов.

© **Viktor V. Koryakin,**

Doctor of Law, professor,
head of the department
'Civil law, International private law
and Civil procedure', Law Institute,
Russian University of Transport (MIIT)

Some issues of systematization of transport legislation

Abstract. The article deals with the problems of systematization of the transport legislation of the Russian Federation. The paper states plurality of legal acts regulating transport relations, makes a conclusion about negative

impact of the plurality of acts on the legality, law and order in the transport sector, and substantiates the need to systematize the acts of transport legislation. There has been given an analysis of such two principal forms of systematization of the legislation as codification and incorporation. The author comes to the conclusion that at present the most rational way of systematization of transport legislation is incorporation by developing and introducing an electronic code of transport laws of the Russian Federation into the activities of transport organizations. It has been recommended to use the experience of other federal agencies of executive power, e.g. the Ministry of Defense of Russia which put into operation the information system "ArmYurist" on military legislation in 2017.

Keywords: systematization; codification; incorporation; transport law; transport legislation; code of laws.

Главными целями-ценностями для большинства государств, включая Россию, объективно были и остаются сохранение его территориальной целостности и суверенитета, а также возможность получения ресурсов (как материальных, так и интеллектуальных), необходимых для устойчивого развития общества. Для того чтобы стабильно получать ресурсы и распределять их по всей огромной территории нашей страны, необходима хорошо развитая транспортная система. Из указанного интереса вытекают смысл и предназначение транспортной деятельности, регулируемой транспортным правом.

Транспортный комплекс в России как в большом континентальном сухопутном климатически холодном государственном образовании всегда был и продолжает оставаться весьма значимым для обеспечения жизнедеятельности общества. Устойчивое функционирование транспортного комплекса невозможно без обеспечения его правового регулирования путем разработки, принятия и реализации правовых норм, содержащихся в многочисленных нормативных правовых актах, совокупность которых составляет транспортное законодательство.

Проведенный анализ показывает, что в настоящее время действующее транспортное законодательство РФ насчитывает несколько тысяч правовых актов различного уровня — от транспортных уставов и кодексов и федеральных законов до ведомственных нормативных правовых актов, а также локальных правовых актов крупнейших транспортных организаций России — ОАО «РЖД», ОАО «Аэрофлот» и др. (общее количество таких актов не поддается точному подсчету).

Такая множественность правовых актов транспортного законодательства имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

К положительному можно отнести то обстоятельство, что большинство разнообразных общественных отношений, складывающихся в

транспортной сфере, в той или иной степени охвачены правовым регулированием ввиду значительного числа таких актов.

Отрицательной стороной рассматриваемого явления выступает сложность практического использования этих актов правоприменителями в той или иной правовой ситуации, складывающейся в сфере функционирования транспортного комплекса страны. Наличие множества нормативных правовых актов, причем различной юридической силы, различных по источнику издания, немалое число из которых содержат нежизненные нормы, противоречат друг другу и иным нормативным установлениям, — все это существенно снижает их доступность, затрудняет пользование ими в процессе решения многочисленных проблем в транспортной сфере, создает почву для злоупотреблений в правоприменительной деятельности. Уместно в связи с этим напомнить мудрое пожелание законодателям, высказанное известным английским философом и теоретиком права Д. Локком: «Не старайтесь создавать много законов, но старайтесь следить за тем, чтобы они исполнялись, ибо в наиболее испорченном государстве наибольшее количество законов» [1, стр. 145].

Опыт российского прошлого от Петра I до наших дней свидетельствует, что накопление разрозненных, многочисленных нормативных актов подрывает основы законности и правопорядка в государстве. Вот, что писал об этом М. М. Сперанский, выдающийся реформатор, русский юрист и государственный деятель: «...многосложность, раздробленность, неизвестность — затруднение равное, а может быть еще важнейшее, чем сам недостаток закона: ибо здесь гнездятся ябеда, неправые толки, пристрастные решения, покрытые видом законности, здесь необходимость непрестанных пояснений и разрешений как в свою череду, рождает новую многосложность» [2, стр. 60]. Множественность нормативных актов существенно снижает их доступность для граждан, а это, в свою очередь, ведет к снижению законности в обществе.

В научной литературе данное явление получило очень меткое название — «правовая инфляция» [3, стр. 109, 206], т.е. обесценивание нормативных актов в силу их непомерного количества. Множественность правовых актов влечет правовую зарегулированность, неизбежным следствием которой являются коллизии, противоречия, несогласованности и т.п. Правовое поле в сфере транспортной деятельности перенасыщено различными, подчас взаимоисключающими предписаниями. Принятые за последнее десятилетие сотни нормативных правовых актов по транспортной проблематике как бы «изображают» движение вперед, не продвигая нас ни на шаг к правовому государству. Как известно, «правовое государство не определяется количеством имеющихся в нем законов; главное — уважение к ним, их авторитет, исполнение и непререкаемость» [4, стр. 7].

Из принципов правового государства, равенства и справедливости (ст.

1, 18 и 19 Конституции РФ) вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования. Противоречащие друг другу правовые нормы порождают и противоречивую правоприменительную практику в транспортной сфере, возможность произвольного их применения, ослабляют гарантии государственной защиты конституционных прав и свобод граждан, прав и законных интересов транспортных организаций.

Указанными обстоятельствами определяется актуальность и своевременность постановки вопроса об осуществлении систематизации накопленного за многие годы нормативного массива транспортного законодательства. Как указывает известный теоретик права С. С. Алексеев, систематизация в праве представляет собой деятельность по обеспечению системности права, по приведению действующих нормативных актов в единую, согласованную цельную систему [5, стр. 469].

В юридической теории и практике различают два основных вида систематизации действующего законодательства: инкорпорацию, которая не вносит существенных изменений и ограничивается только внешней обработкой законодательного материала, и кодификацию, которая предполагает такое упорядочение законодательного материала, которое направлено на его переработку путем исключения повторений, противоречий, восполнения пробелов, преобразования характера и направленности материала [6, стр. 256].

Наиболее радикальным способом систематизации законодательства является кодификация, под которой понимается «вид правотворчества, при котором обеспечивается системное нормативное регламентирование данного вида общественных отношений путем издания единого, юридически и логически цельного, внутренне согласованного нормативного акта (основ кодекса), выражающего содержание и юридическую специфику структурно обособленного подразделения системы права» [5, стр. 471].

Следует отметить, что попытки осуществления кодификации транспортного законодательства и создания единого Транспортного кодекса Российской Федерации в нашей стране уже предпринимались ранее — и путем научной проработки данного вопроса, и путем подготовки различных вариантов такого кодекса. Автор настоящей статьи также высказывался за необходимость принятия единого кодифицированного нормативного правового акта в транспортной сфере, излагал свое видение путей решения проблемы кодификации транспортного законодательства [7, стр. 125—143; 8, стр. 7—22].

Однако эти попытки не увенчались успехом ввиду исключительной многочисленности и разноплановости транспортно-правовых норм, высокой трудоемкости нормотворческой деятельности в данной сфере. Сведение многочисленных транспортно-правовых норм в единый кодекс

сделало бы этот нормативный документ очень объемным, громоздким и неудобным для практического использования.

В связи с этим, не отрицая вовсе необходимость кодификации, представляется целесообразным пойти по пути инкорпорации транспортного законодательства, которая определяется как «систематизация нормативных актов путем их помещения (объединения) по определенной системе в единых сборниках и иных изданиях» [5, стр. 475]. Инкорпорация — явление совершенно иного порядка, нежели кодификация, поскольку представляет собой не создание нового законодательного акта, а только способ собирания и объединения воедино многочисленных правовых актов по определенной системе. Тем самым будет обеспечено удобство их поиска и использования в практической работе по регулированию транспортных отношений.

В целях практической реализации данной идеи предлагается осуществить систематизацию рассматриваемых правовых актов путем создания свода транспортного законодательства Российской Федерации. Под сводом законодательства в юридической науке и практике понимается официальное систематизированное полное собрание действующих нормативных актов, представляющее собой объединенные в одном издании и расположенные в определенном порядке (систематическом, хронологическом или ином) действующие в государстве нормативные правовые акты [9, стр. 403]. Своды законодательства апробированы исторической мировой и отечественной практикой (например, Свод Юстиниана, Свод законов Российской империи, Своды законов СССР и союзных республик). Главной отличительной особенностью свода законодательства является то, что включенные в него нормативные правовые акты сохраняют свою относительную самостоятельность и юридическую силу, однако они сгруппированы по основным сферам общественной жизни, которые они регулируют (в рассматриваемом нами случае предметом регулирования свода будет являться сфера транспортной деятельности).

При этом следует иметь в виду, что названные выше своды законодательства имели письменную форму и издавались в виде многочисленных томов (книг), переиздававшихся по мере принятия новых правовых актов и отмены ранее принятых. В настоящее время в эпоху цифровизации всех сторон жизни общества такая форма свода законодательства представляется неприемлемой и архаичной.

Как известно, сегодня повсеместное практическое применение в правоприменительной деятельности приобрели электронные информационно-справочные системы по действующему законодательству, наиболее известными и распространенными из которых являются справочные правовые системы «КонсультантПлюс» и «Гарант». Эти системы регулярно обновляются и оперативно отслеживают все изменения и дополнения действующих правовых актов. Вместе с тем

указанные электронные справочные правовые системы имеют существенный недостаток: правовые акты в них систематизированы по двум критериям: по юридической силе и по времени издания. Тематический подход к систематизации правовых норм в них отсутствует. Поэтому акты транспортного законодательства в данных справочных правовых системах расположены в общем массиве правовых актов, и их поиск пользователь может осуществлять только по ключевым словам. Это существенно усложняет работу правоприменителей и требует значительных временных затрат для поиска нужного нормативного акта.

Наиболее рациональным способом решения проблемы систематизации транспортного законодательства видится создание электронного свода транспортного законодательства. Для практической реализации данного предложения потребуется разработка соответствующего программного обеспечения, в основу которого следует положить общие принципы и подходы, используемые в справочной правовой системе «КонсультантПлюс». При этом в основу систематизации следует положить три критерия (признака):

1) тематический признак — все акты, включенные в Свод, объединяет единый предмет правового регулирования — транспортные отношения;

2) признак юридической силы: кодексы, законы, акты Президента РФ, акты Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, ведомственные локальные акты транспортных организаций;

3) признак времени издания — от более ранних актов к более поздним.

Свод должен постоянно обновляться и пополняться вновь принятыми актами с одновременным исключением из него актов и норм, утративших силу.

Основным пользователем, эксплуатантом и держателем информации свода транспортного законодательства должен быть, конечно же, Минтранс России и подведомственные ему органы и организации, а также все транспортные компании.

При этом следует учитывать опыт других ведомств в сфере систематизации законодательства. Так, в Минобороны России разработана и в 2017 г. введена в эксплуатацию информационно-справочная система «Армюрист». К данной системе подключены центральные органы военного управления, главные командования видов Вооруженных Сил РФ, оперативно-стратегические командования военных округов, командования родов войск Вооруженных Сил и их штабы, региональные управления правового обеспечения, военные комиссариаты субъектов РФ, а также объединения, соединения, воинские части и организации Вооруженных Сил на 418 объектах. В правовой системе «Армюрист» размещены около 60 тыс. приказов Минобороны России, изданных с 1918 г. по настоящее время, создан словарь военно-технических терминов. Электронные копии вновь издаваемых приказов постоянно вводятся в систему, а все изменяемые приказы актуализируются

[https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12155966%40egNews].

Таким образом, разработка и внедрение в правоприменительную практику электронного Свода транспортного законодательства является одной из актуальных задач правового обеспечения транспортной деятельности в нашей стране, обеспечения законности и правопорядка в транспортной сфере. Однако это не означает отказа от кодификации транспортного законодательства. Предлагаемая инкорпорация может рассматриваться в качестве промежуточной ступени, подготовительной стадии системного нормотворчества в транспортной сфере — кодификации транспортного законодательства.

Литература

1. Афоризмы о юриспруденции / авт.-сост. А. Б. Ванян. — М., 1999.
2. Конституция, закон, подзаконный акт. — М., 1994.
3. Матузов, Н. И. Актуальные проблемы теории права. — Саратов, 2004.
4. Боголюбов, С. А. Некоторые проблемы экологического кодекса // Журнал российского права. — 2006. — № 5.
5. Алексеев, С. С. Общая теория права: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009.
6. Керимов, Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. — 4-е изд. — М. : Изд-во СГУ, 2008.
7. Духно, Н. А. Теория транспортного права: монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М. : Юрлитинформ, 2016.
8. Корякин, В. М. Кодификация транспортного законодательства // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 2.
9. Тихомирова, Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров; под ред. М. Ю. Тихомирова. — М., 1997.

References

1. Aforizmy o yurisprudentsii [Aphorisms about law]/ed.-comp. A. B. Vanyan. — M., 1999.
2. Konstitutsiya, zakon, podzakonnyy akt [Constitution, law, bylaw]. — M., 1994.
3. Matuzov, N. I. Aktual'nyye problemy teorii prava [Actual problems of the theory of law]. — Saratov, 2004.
4. Bogolyubov, S. A. Nekotoryye problemy ekologicheskogo kodeksa [Some Problems of the Environmental Code]// Journal of Russian Law. — 2006. — № 5.
5. Alekseyev, S. S. Obshchaya teoriya prava: uchebnik [The general theory of law: a textbook]. — 2nd ed., appr. and add. — M. : Prospekt, 2009.
6. Kerimov, D. A. Metodologiya prava: predmet, funktsii, problemy filosofii prava [Methodology of law: the subject, functions, problems of legal philosophy]. — 4-ye izd. — M. : Publishing house SGU, 2008.
7. Dukhno, N. A. Teoriya transportnogo prava: monografiya [The Theory of Transport Law: monograph]/ N. A. Dukhno, V. M. Koryakin. — M.: Yurlitinform, 2016.
8. Koryakin, V. M. Kodifikatsiya transportnogo zakonodatel'stva [Codification of transport legislation]// Transportnoye pravo i bezopasnost' [Transport law and security]. — 2017. — № 2.
9. Tikhomirova, L. V. Yuridicheskaya entsiklopediya [Legal Encyclopedia]/ L. V. Tikhomirova, M. YU. Tikhomirov; ed. by M. YU. Tikhomirova. — M., 1997.