

КОДИФИКАЦИЯ ТРАНСПОРТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*Л.А. ПОЛЕЩУК,
кандидат юридических
наук, главный советник
Национального центра
законопроектной
деятельности при
Президенте Республики
Беларусь*

Транспорт играет огромную роль в развитии экономики государства, обеспечивая эффективное производство и обращение продукции промышленности и сельского хозяйства, а также удовлетворяя нужды капитального строительства, потребности населения в перевозках и связанных с ними работах и услугах. Транспортная деятельность неразрывно связана с другими отраслями экономики, охватывает все виды общественного производства, распределения и обеспечивает реализацию процесса товарообмена. Поэтому правовое регулирование отношений, связанных с транспортной деятельностью, имеет большое значение для экономики государства. Согласно Закону Республики Беларусь от 5 мая 1998 года «Об основах транспортной деятельности» транспортная деятельность представляет собой совокупность организационных и технологических операций по перемещению грузов, пассажиров и багажа автомобильным, воздушным, железнодорожным, морским, речным и другими видами транспорта или комбинацией этих видов транспорта, а также транспортно-экспедиционная деятельность и другие связанные с перевозкой транспортные работы и услуги, выполняемые на договорной основе или других законных основаниях.

Система источников правового регулирования транспортной деятельности в Республике Беларусь представляет собой определенную совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области транспортной деятельности и состоящих из норм национального законодательства и международных договоров. Гражданский кодекс Республики Беларусь (далее – ГК) определяет и регулирует лишь наиболее важные положения, касающиеся перевозок грузов, пассажиров и багажа, а также иных видов транспортных обязательств. Эти основополагающие положения обязательно должны учитываться действующим транспортным законодательством.

В соответствии с пунктом 2 статьи 738 ГК общие условия перевозки определяются настоящим Кодексом, транспортными уставами и кодексами, иными нормативными правовыми актами законодательства. Условия перевозки грузов, пассажиров и багажа отдельными видами транспорта, ответственность сторон по этим перевозкам определяются соглашением сторон, если иное не предусмотрено законодательством.

Следует отметить, что белорусское законодательство в области транспортной деятельности в значительной степени кодифицировано, приняты соответствующие транспортные кодексы и законы: Воздушный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 года; Кодекс торгового мореплавания Республики Беларусь от 15 ноября 1999 года; Кодекс внутреннего водного транспорта от 24 июня

РЕЗЮМЕ

В статье обосновывается необходимость кодификации национального законодательства в области транспортной деятельности.

Представлена примерная структура Транспортного кодекса Республики Беларусь.

2002 года; Закон Республики Беларусь от 6 января 1999 года «О железнодорожном транспорте»; Закон Республики Беларусь от 21 июля 2001 года «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» и другие. Все это придает определенную стабильность и правопреемственность в регулировании отношений в области транспортной деятельности. Тем не менее, на наш взгляд, не урегулированными на законодательном уровне остаются отношения, связанные с перевозкой пассажиров и багажа городским пассажирским транспортом. В связи с этим существует объективная необходимость создания национального законодательства, регулирующего отношения, возникающие при осуществлении данного вида деятельности. В этих целях, на наш взгляд, следует принять Закон Республики Беларусь «О городском пассажирском транспорте» [1, с.21–22], главным назначением которого должно стать создание механизмов обеспечения реализации гражданско-правовых норм на практике.

Практическое применение источников правового регулирования транспортной деятельности позволило выявить ряд существенных недостатков. Так, действующие транспортные кодексы, законы и устав, регулирующие перевозки отдельными видами транспорта, обладают неодинаковой юридической силой. Например, речные, морские и воздушные перевозки грузов, пассажиров и багажа, а также транспортные работы и услуги регулируются кодексами. Транспортная деятельность, осуществляемая железнодорожным и автомобильным транспортом, регулируется законами и иными подзаконными актами. Нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области транспортной деятельности, по нашему мнению, должны обладать одинаковой юридической силой.

Недостатком также является существование значительного количества законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих транспортную деятельность по вопросам перевозки пассажиров, багажа, груза, подготовки грузов к перевозке, их погрузки и выгрузки, хранения грузов, оформления перевозочных документов. Это вызывает определенные трудности в их практическом применении.

К недостаткам существующей системы транспортного законодательства следует отнести также несогласованные, порой противоречивые подходы к правовому регулированию однотипных отношений различными транспортными актами. Например, в автомобильном, воздушном и железнодорожном законодательстве имеются существенные различия в вопросах, касающихся ответственности субъектов транспортной деятельности, процедуры рассмотрения споров между ними, сроков предъявления претензий и исков, оснований составления коммерческих актов и ряд иных аспектов.

Кроме того, учитывая, что основополагающие нормативные правовые акты в различных сферах транспортной деятельности должны содержать одинаковые нормы гражданско-правовых аспектов договорных отношений по перевозке грузов, пассажиров и багажа, выполнению иных транспортных работ и услуг, в результате чего возникает дублирование правовых предписаний. Это, в частности, касается норм, содержащихся в общих разделах транспортных кодексов и законов об организации перевозок грузов, о перевозках в прямом смешанном сообщении, об актах, претензиях и исках.

Вышеуказанные пробелы и недостатки оказывают негативное влияние на обеспечение правового регулирования указанных правоотношений в области транспортной деятельности. В связи с этим

следует принять меры по пересмотру существующей системы транспортного законодательства, ее совершенствованию. Сложившиеся за годы экономической реформы новые условия работы транспорта определили необходимость обновления законодательной базы во всех сферах транспортной деятельности. В настоящее время ведется определенная работа по совершенствованию транспортного законодательства, приведению его в соответствие с ГК и иным законодательством.

Так, существенные изменения внесены в Закон Республики Беларусь от 6 января 1999 года «О железнодорожном транспорте». Определена роль железнодорожного транспорта в экономике государства во взаимодействии с другими видами транспорта, обеспечении потребностей населения в перевозках и связанных с ними работах и услугах, безопасность движения транспортных средств, охрану окружающей среды, формирование рынка транспортных работ и услуг. Дальнейших изменений и дополнений потребует Устав железнодорожного транспорта общего пользования и иные нормативные правовые акты в указанной области отношений.

Планом подготовки законопроектов на 2004 год, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 9 февраля 2004 года №57, предусмотрена подготовка Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Воздушный кодекс Республики Беларусь» [2]. Разработка этого законопроекта вызвана необходимостью приведения его в соответствие с национальным законодательством, унификации законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации. В проекте уточняются государственные приоритеты в использовании и воздушного пространства Республики Беларусь, структура воздушного пространства Республики Беларусь, классификация и организация его

использования. Более того, уточняются объекты и процедуры сертификации в области гражданской авиации, содержание документации о готовности к полетам, регистрация гражданских воздушных судов, вопросы деятельности гражданских аэропортов и аэродромов, ряд иных вопросов. Предусматривается также разработать проект Закона Республики Беларусь «О транспортно-экспедиционной деятельности» [2], определяющего правовые, экономические и организационные основы регулирования транспортно-экспедиционной деятельности и принципы ее осуществления в целях создания условий для обеспечения потребностей экономики и населения в оказании транспортно-экспедиционных услуг и дальнейшего развития транспортно-экспедиционной деятельности в Республике Беларусь. Проект соответствует требованиям унификации законодательства, осуществляемой в рамках интеграционных процессов Республики Беларусь и Российской Федерации.

Планом подготовки законопроектов на 2005 год предусмотрена подготовка Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» [3] с целью приведения в соответствие с законодательными актами Республики Беларусь, а также совершенствования положений Закона с учетом практики его применения.

Каждый из транспортных кодексов и законов призван урегулировать основные для транспортной системы проблемы, которые станут основополагающими гражданско-правовыми нормами, изложенными в едином кодифицированном нормативном правовом акте в области транспортной деятельности.

В целях совершенствования транспортного законодательства должны быть изменены

подходы в правовом регулировании отношений, связанных с перевозкой грузов, пассажиров и багажа, выполнении транспортных работ и услуг различными видами транспорта. В связи с чем, по нашему мнению, необходимо провести кодификацию транспортного законодательства, которая позволит в полной мере эффективно и своевременно выполнить задачу по обеспечению организации и осуществления всех видов перевозок и выполнения транспортных работ и услуг. Кодификация представляет собой вид систематизации нормативных правовых актов, сопровождающейся переработкой установленного содержания правового регулирования путем объединения нормативных правовых актов в единый нормативный правовой акт, содержащий систематизированное изложение правовых предписаний, направленных на регулирование определенной области общественных отношений.

Основные задачи кодификации состоят в отмене устаревших юридических норм, в разработке новых, устранении пробелов в законодательстве и противоречий между нормативными правовыми актами. При этом создается нормативный правовой акт, обладающий внутренним единством, регулирующий на основе единых принципов транспортной деятельности однородные общественные отношения. В настоящее время наиболее распространенными формами кодификации правовой системы в Республике Беларусь являются кодексы, уставы, положения, правила. Кодифицированным нормативным правовым актом является закон, обеспечивающий полное системное регулирование определенной области общественных отношений.

Вполне очевидно, что цели и задачи любого нормативного правового акта определяют в конечном итоге содержание составляющих его правовых

норм. Таковыми в области транспортной деятельности является полное и всестороннее регулирование отношений, связанных с перевозкой грузов, пассажиров и багажа, определение прав, обязанностей и ответственности сторон в этих отношениях, определение условий и порядка перевозок различными видами транспорта, а также выполнение транспортных работ и услуг.

Кодифицированный нормативный правовой акт, регулирующий отношения в области транспортной деятельности, должен быть представлен в виде Транспортного кодекса Республики Беларусь, в котором в полной мере будут учтены происходящие в экономике изменения. Должны быть исключены административные рычаги воздействия на транспортные отношения, сведены к минимуму плановые элементы в регулировании организации и осуществлении перевозок, а главенствующее место отведено регулированию транспортных отношений на договорной основе.

Поскольку наблюдается процесс восстановления транспортно-экономических связей между Республикой Беларусь, Российской Федерацией и другими странами СНГ, целесообразно добиваться унификации транспортного законодательства стран ближнего зарубежья, что и должно найти отражение в Транспортном кодексе Республики Беларусь.

Кодекс должен обозначить основные понятия и их определения, урегулировать вопросы государственного управления в сфере транспортной деятельности, определить полномочия органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов. Кроме того, он должен содержать такие общие положения, как лицензирование, сертификация, регулирование цен (тарифов), организационные условия осуществления транспортной деятельности всеми

вида транспорта, обеспечение безопасности перевозок, правовые условия осуществления перевозок грузов, пассажиров и багажа, права, обязанности и ответственность субъектов транспортной деятельности, а также осуществление международной деятельности, иные вопросы в области транспортной деятельности.

В условиях расширения международных отношений большое значение приобретает проблема соответствия транспортного законодательства республики международным конвенциям, договорам и соглашениям, что также должно быть учтено в полной мере в Транспортном кодексе Республики Беларусь. Его разработка предусмотрена Программой подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003-2005 годы и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 12 августа 2002 года

№450 [4], а структура проекта Кодекса и подготовка его концепции [3] – планом подготовки концепций законопроектов на 2005 год.

Таким образом, может быть предложена следующая примерная структура Транспортного кодекса Республики Беларусь:

- 1) общие положения;
- 2) организация перевозок пассажиров и багажа;
- 3) организация перевозок грузов (прием и подготовка грузов к перевозке; их взвешивание, погрузка, крепление и разгрузка, хранение, переадресование; выдача, оформление перевозочных документов; перевозки отдельных видов грузов; перевозки грузов насыпью, навалом, в контейнерах и пакетах различными видами транспорта);
- 4) транспортно-экспедиционная деятельность;
- 5) иные виды транспортных работ и услуг;
- 6) особенности перевозки отдельными видами транспорта;

7) права, обязанности и ответственность субъектов транспортной деятельности;

8) акты, претензии, иски;

9) международные перевозки;

10) заключительные положения.

На наш взгляд, представленная структура в полной мере позволит обеспечить выполнение стоящих перед транспортным законодательством задач. Полагаем, что проект Транспортного кодекса Республики Беларусь должен определить правовые, экономические и организационные основы транспортной деятельности, взаимоотношения ее субъектов в целях обеспечения надежности выполнения перевозок грузов, пассажиров и багажа, а также работ и услуг, связанных с перевозкой груза. Оценивая Кодекс в целом, следует отметить, что он создаст условия для эффективного развития и совершенствования деятельности всех видов транспорта. ■

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Полещук Л.А. Правовое регулирование деятельности городского пассажирского транспорта // Правовая культура и социально-экономическое развитие общества Беларуси в историческом процессе: Материалы респ. науч.-практ. конф., Минск, 21-22 нояб. 2002 г. / БИП и др. Мн.: НО ООО БИП-С, 2002.

2. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2004 год: Указ Президента Республики Беларусь, 9 февраля 2004 г., №57 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. №25. 1/5304.

3. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2005 год: Указ Президента Республики Беларусь, 1 февраля 2005 г., №55 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. №21. 1/6217.

4. Об одобрении Программы подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003–2005 годы и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 12 августа 2002 г., №450 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. №92. 1/3962.

SUMMARY

In the article the author proves the necessity of the codification of the national legislation in the area of transport and proposes the approximate structure of the Transport Code of the Republic of Belarus.