

Унификация и гармонизация технических требований к инфраструктуре железнодорожного транспорта с точки зрения теории права

Троицкий В. А.

ЗАО «Универсал – контактные сети», Санкт-Петербург, Россия

Научно-технический прогресс в сочетании с политико-правовыми процессами в важнейших общественных сферах, темпы и динамика изменения всех компонентов современного мира выдвигают вопросы теории и статуса «международного технического права» в число актуальнейших. Одним из доминантных политико-правовых явлений современности является межгосударственная интеграция – сложный процесс взаимодействия государств, являющийся одной из основных тенденций современных международных отношений. Традиционно данные процессы рассматриваются с точки зрения правовой формы и экономического содержания. При сближении нормативно-технических стандартов, правил и требований правовая форма такого интеграционного взаимодействия будет иметь два проявления: унификацию и гармонизацию технических норм.

Унификация и гармонизация технических стандартов различных государств в области железнодорожного транспорта – два взаимосвязанных процесса, являющихся проявлением интернационализации технического регулирования. Несмотря на тесную связь и общие задачи названных явлений, они существенно различаются по правовому содержанию.

Унификация технических норм – это создание единообразных по своему содержанию технических норм ряда стран. Обязательства по унификации имеют форму международного договора и соответственно порождают обязательства государств по внесению изменений во внутреннее законодательство.

Гармонизация технического права выражается в деятельности органов государств, международных правительственных и в некоторых случаях неправительственных организаций, направленная на сближение и уменьшение различий в содержании технических норм. Однако у сторон, осуществляющих гармонизацию своего технического законодательства, отсутствуют формализованные международно-правовые обязательства.

Для России эти важные составляющие формирования любого интеграционного объединения приобретают особое значение при создании общих рынков транспортных услуг и единого транспортного пространства в свете развития интеграционных объединений с участием нашей страны. [см. подробнее 5]

С теоретической точки зрения, помимо содержания самих технических норм, возникает необходимость рассмотрения процесса их создания и места в системе права в России и государствах, объединениях государств,

с которыми осуществляется интеграция железнодорожно-транспортных комплексов.

В 1991 г. Россия, равно как и государства, ставшие членами Содружества независимых государств, унаследовала советскую систему технического регулирования, некоторые принципы построения которой входили в противоречие с рыночной экономикой. Исходя из советской доктрины, место технического регулирования в системе национального права можно было бы определить как комплексную подотрасль административного права.

В европейской правовой системе, где в экономике господствовали традиции рыночной экономики, а в праве принцип диспозитивности, сложилась иная система технического регулирования, где основным субъектом нормотворчества выступает не государство, а отраслевые союзы и объединения. В отличие от советского подхода, стандартизация в Европе – это задача, решение которой берут на себя заинтересованные субъекты. На первый план в данном случае выходит деятельность хозяйствующих субъектов, их ассоциаций и сообществ, и лишь в ограниченных случаях, когда затрагивается интерес объектов публичного интереса, в нормотворческом процессе принимают участие правительства и иные органы власти в таких секторах, как безопасность, государственная политика по управлению эффективностью, поддержка качества, защита интересов потребителей, защита окружающей среды.

Таким образом, возможно выделить следующие теоретико-правовые аспекты рассматриваемой темы:

- вопрос об отнесении технических норм в сфере регулирования железнодорожного транспорта к публичному или частному праву;
- место технических норм РЖД в системе правового регулирования, с учетом оценки факта выхода предмета за рамки традиционных внутрикорпоративных норм;
- вопрос о статусе международных технических норм в сфере регулирования железнодорожного транспорта;
- вопрос о существовании международного публичного и международного частного технического права;
- перспективы и проблемы гармонизации и унификации норм технического регулирования в сфере железнодорожного транспорта с аналогичными нормами ЕС/ВТО.

Существуют значительные особенности технико-правового регулирования в сфере железнодорожного транспорта. Подвижной состав и железнодорожная инфраструктура являются с одной стороны объектами повышенной опасности, а с другой – сферой, имеющей стратегическое значение для интересов государства. В то же время, правоотношения, которые возникают в связи с железнодорожными перевозками, строительством и

эксплуатацией объектов инфраструктуры, носят приоритетно коммерческий, то есть частноправовой характер.

Проблему отнесения технических норм в целом и технических норм в сфере регулирования железнодорожного транспорта к публичному или частному праву следует считать весьма актуальной для методологии правового регулирования, правоприменения и толкования. Ранее отмечалось, что в отечественной доктрине техническое регулирование рассматривалось как функция государства. После вступления в силу ФЗ «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ ситуация стала меняться, появилась новая система технических норм и разделение на обязательно применимые и добровольные. Аналогичные реформы были проведены в ряде стран-участниц Содружества независимых государств. Так, приняты новые нормативные акты: законы Украины «О стандартизации», «О подтверждении соответствия» и «О стандартах, технических регламентах и процедурах оценки соответствия», закон Республики Молдова «Об оценке соответствия», закон Республики Казахстан «О техническом регулировании»; законы Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» и «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации», закон Кыргызской Республики «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике», законы Республики Армения «О стандартизации» и «Об оценке соответствия». Большинство государств СНГ провозглашены цели интеграции в пространство технического регулирования ВТО, и на основании принятых новых нормативных актов, которые основывались уже на европейских принципах технического регулирования, ведется поэтапная реформа системы технического регулирования, одним из основных проявлений которой является процесс уменьшения роли государства при создании технических норм. Исходя из сказанного, в новую структуру технического регулирования в России и большинстве стран СНГ входят следующие подгруппы норм: обязательные к применению государственные технические регламенты, обеспечивающие жизнь и здоровье граждан, экологическую безопасность и основные права потребителей; технические стандарты разных уровней, применяемые добровольно, принимаемые специальным органом государства, но с активным привлечением к их созданию отраслевых объединений и иных заинтересованных лиц, направленные на повышение эффективности хозяйственной деятельности и улучшение качества выпускаемой продукции, оказываемых услуг и иные технические нормы. Последние – самая сложная и разнообразная категория норм, включающая в себя стандарты организаций, стандарты научно-технических обществ и других общественных объединений, в частности саморегулируемых организаций.

Существенное отличие систем технического регулирования ЕС и большинства стран СНГ заключается в институциональной форме регули-

рования процесса стандартизации, то есть второй группы технических норм, объединяемых в большинстве стран СНГ понятием «технические стандарты». Если в большинстве европейских стран добровольно применяемые стандарты создаются негосударственными структурами и лишь санкционируются государством, то в России и ряде стран СНГ стандарты создаются и принимаются органами государства в области стандартизации с привлечением к их разработке отраслевых объединений и иных заинтересованных лиц. Отметим, что сказанное относится к внутригосударственному регулированию технических вопросов в странах ЕС. Вынося за рамки рассмотрения вопрос о статусе самого Европейского союза напомним, что правовыми документами ЕС, устанавливающими требования к продукции, являются директивы ЕС, имеющие публичный характер. Однако их регулятивное воздействие носит опосредованный характер, так как они лишь определяют цели, которые должны быть достигнуты странами – членами ЕС, оставляя при этом возможность разрабатывать собственное законодательство для выполнения обязательных требований конкретной директивы.

Техническое регулирование железнодорожного транспорта обладает значительным своеобразием, обусловленным самой спецификой этого вида сообщения. В СССР железнодорожный транспорт рассматривался как самостоятельная отрасль народного хозяйства. Техническим регулированием как одним из механизмов управления системой занималось министерство путей сообщения. Таким образом появлялись акты технического регулирования, которые по правовой природе являлись отраслевыми техническими нормами. Постановлением Правительства Российской Федерации №585 от 18.09.2003 было создано открытое акционерное общество «Российские железные дороги», одной из задач которого в соответствии с п. 10 Устава стало обеспечение единой технической политики. Одним из элементов технической политики является и внутрикорпоративное техническое регулирование, то есть с точки зрения принципов ФЗ «О техническом регулировании» – создание технических стандартов предприятия и иных внутренних технических норм РЖД. Фактическое положение дел с техническим регулированием в сфере железнодорожного транспорта в России существенно отличается от идеологии, заложенной в ФЗ «О техническом регулировании». Железнодорожный транспорт и его инфраструктура – объекты повышенной опасности с одной стороны, стратегической значимости с другой и организация, оказывающая услуги миллионам потребителей ежегодно, с третьей. От его нормального, безаварийного функционирования и успешного развития зависит жизнь и здоровье людей, обеспечение военно-стратегической и экономической безопасности государства, защита окружающей среды. То есть регулятивное воздействие, направленное на непрерывное нормальное функционирование и развитие железнодорожного транспорта – область публичного интереса и, следовательно,

должна входить в объем предмета публичных отраслей права. Все это обосновывает необходимость регулирования большей части рассматриваемых общественных отношений в технической сфере путем принятия технических регламентов или иных обязательных технических норм, исходящих от государства в лице его уполномоченных органов. Отметим, что так как железнодорожный транспорт – это сложная единая система, включающая в себя подвижной состав, инфраструктуру, непосредственно связанную с движением (путевое хозяйство, контактную сеть, устройства СЦБ и др.), и вспомогательную инфраструктуру, вопрос обеспечения работы этого вида транспорта – это вопрос обеспечения работы всех элементов названной системы. Ситуацию с распространением категории «публичный интерес» не стоит абсолютизировать. Большая разновидность общественных отношений в технической сфере на сетях железных дорог не влияет на безопасность жизнедеятельности, экологию и даже права потребителей. Скажем технические нормы, утверждающие стандарты окраски подвижного состава или корпоративный стандарт оформления станций не оказывают прямого влияния на названные объекты публичного интереса и безусловно не относятся к сфере компетенции государственного технического регулирования. Однако большая часть технических правил, регулирующих вопросы строительства объектов инфраструктуры, производства и эксплуатации оборудования, комплектующих и подвижного состава, действующих на сети железных дорог, как раз и имеет целью обеспечение названных выше публичных интересов государства. В этом смысле большинство технических норм в названной области должны относиться к административному праву. Однако на практике мы наблюдаем несколько иную картину.

Целесообразно выделить четыре основных группы технических норм, применяемых в сфере строительства и эксплуатации железнодорожных объектов в России. Первая – универсальные нормативные акты, то есть акты технического регулирования не созданные исключительно для применения в связи с функционированием данной транспортной системы.

Еще одна группа – специальные акты – законы и акты правительства Российской Федерации, к которым, в частности относится федеральный закон «О железнодорожном транспорте», Постановление Правительства РФ от 15 июля 2010 года № 525 «Об утверждении технического регламента о безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта», №524 «О безопасности железнодорожного подвижного состава», №533 «О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта» и т.д. К этой же группе относятся и продолжающие действовать акты государственного технического регулирования СССР и Российской Федерации, принятые до вступления в силу ФЗ «О техническом регулировании» 2004 г. (ГОСТ, СНИП). Третья группа – отраслевые акты технического регулирования, издаваемые органами государства. Отраслевые акты в сфере технического регулирования железнодорожного транспорта до 2004 г. принимались го-

сударством в лице министерства путей и сообщения, совмещавшего в одном лице хозяйствующего субъекта и регулятора. Нормотворчество МПС представляло собой многообразную, но согласованную и иерархичную линейку нормативных актов, включавшую в себя нормативные акты министерства и его подразделений – департаментов и, в некоторых случаях, территориальных подразделений – дорог. После создания ОАО «РЖД», с точки зрения действующей в России доктрины технического регулирования, функции регулятора должны были перейти к министерству транспорта и созданному в его структуре федеральному агентству железнодорожного транспорта (Росжелдор). Данный орган исполнительной власти действительно выполняет ряд функций в области технического регулирования, в частности организует работу по стандартизации и подтверждению соответствия, для чего в рамках агентства создан регистр сертификации на федеральном железнодорожном транспорте. Однако значительная часть функций в сфере государственного технического регулирования, которая принадлежала МПС, ФАЖТ не перешла. В этой связи, особого внимания заслуживает четвертая группа технических норм в рассматриваемой области – акты ОАО «РЖД».

Доктринальный подход к техническому регулированию, заложенный в основу ФЗ «О техническом регулировании», все процессы, напрямую затрагивающие жизнь и здоровье людей, безопасность государства и права потребителей, предлагает регулировать техническими регламентами, которых на данный момент принято три и которые вступят в силу через три года после их опубликования, то есть в июле 2013 г. В развитие данных регламентов должны приниматься технические стандарты добровольного применения, и эта работа, как было отмечено выше, координируется Росжелдором. А вопросы, напрямую не влияющие на безопасность государства, жизнь и здоровье людей и права потребителей, сопутствующие решению технологических и организационно-технических задач производства (оказания услуг), должны регулироваться внутрикорпоративными техническими нормами. Можно ли говорить о том, что нормы, принимаемые подразделениями ОАО «РЖД», не являются охранительными и не оказывают прямого влияния на названные объекты публичного интереса государства? Трудно сформулировать однозначный ответ на этот вопрос по причине многообразия видов технических норм, принимаемых РЖД, и объектов, на которые направлено их регулятивное воздействие, поэтому более корректной будет следующая формулировка исследуемой проблематики: существуют ли технические нормативные акты ОАО «РЖД», оказывающие прямое влияние на жизнь и здоровье людей, безопасность государства или охраняемые государством права потребителей? Для ответа на этот вопрос рассмотрим некоторые примеры объектов правовой охраны, которые включены в технический регламент Российской Федерации «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта», с целью

провести функциональный сравнительный анализ с объектами, не попавшими под регулятивное воздействие названного регламента, но в отношении которых действуют нормы ОАО «РЖД». Рассмотрим систему токо-съемки, в которой участвует контактная сеть и токоприемники подвижного состава. Технический регламент регулирует и требует обязательного подтверждения соответствия техническим нормам опор контактной сети, контактного провода и токоприемников. В то же время, по мнению многих специалистов [см. например 1, 4, 7], контактная сеть и токоприемник являются единой системой, обеспечивающей токосъем для электропоездов, и подход к обеспечению безопасности, работоспособности и надежности этой системы возможен только комплексный. Такой подход представляется технически оправданным, неработоспособность или недостаточная надежность отдельных элементов может привести к выходу из строя системы в целом. Важность применения надежных и надлежащих типов консолей, стыковых зажимов, несущего троса эквивалентна важности применения надлежащего контактного провода, опор или токоприемника, последствия выхода из строя любого из названных элементов могут быть также эквивалентны. Следовательно и подход к обеспечению безопасности всей системы также должен быть комплексным, одинаковым должен быть уровень требований к надежности и безопасности отдельных элементов системы и системе контроля качества. Все это не дает оснований говорить о технических правоотношениях, являющихся предметом регулирования технических нормативных актов РЖД, как о «не имеющих прямого отношения к защите жизни и здоровья людей, безопасности государства и правам потребителя», то есть, с точки зрения предмета и объекта правового регулирования не позволяет охарактеризовать данные нормы как внутрикорпоративные. Но тем не менее, источники права именно этого вида – нормативные акты юридических лиц – содержат основной объем такого рода технических норм, регулирующих вопросы строительства и эксплуатации системы электрификации на российском железнодорожном транспорте. Названная проблема поднималась в 2006 г. в «Концепции развития системы технического регулирования на железнодорожном транспорте», разработанной Департаментом государственной политики в области железнодорожного транспорта Министерства транспорта Российской Федерации.

Представляется необходимым рассмотреть три аспекта данной проблемы: особенности исторических причин формирования действующей системы технико-правового регулирования на железнодорожном транспорте, последствия существования данной системы, правовая оценка статуса внутрикорпоративных технических норм ОАО «РЖД».

Создание на базе министерства путей сообщения Российской Федерации коммерческой организации в форме открытого акционерного общества выразилось на первом этапе в рецепции структуры и как следствие основных функций РЖД от министерства. Стали сотрудниками РЖД и

большинство сотрудников МПС. В сложившейся ситуации функции технического регулирования, выразившиеся в большом объеме каждодневной работы высококвалифицированных технических специалистов, просто некому было на себя взять, кроме тех же людей, которые осуществляли эту деятельность ранее, то есть, сотрудников подразделений ОАО «РЖД», между которыми кроме прочего сохранились почти в неизменном виде вертикальные и горизонтальные связи. Кроме того, система нормативно технического регулирования РЖД начала формироваться еще до принятия и вступления в силу ФЗ «О техническом регулировании», в условиях значительной правовой неопределенности и переходного периода для системы технического регулирования в стране в целом. Следствия и обстоятельства функционирования системы нормативно-технического регулирования на железнодорожном транспорте многообразны и имели с течением времени различные позитивные и негативные проявления. Однако с определенностью можно говорить о том, что железнодорожный транспорт переживает постоянное техническое развитие. В приведенном ранее примере системы токосъема, на момент создания РЖД существовал разработанный силами ЗАО «Универсал – контактные сети» типовой проект контактной сети для скорости движения 200 км/ч (КС-200), являющийся, по нашему мнению, формой акта технического регулирования, вскоре появился проект КС-250. В настоящий момент осуществляется создание инфраструктурных проектов для дальнейшего повышения скоростей движения при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации. ЗАО «Универсал – контактные сети» и Омским университетом путей сообщения разрабатываются новые модели магистральных токоприемников для применения в модернизированной инфраструктуре, ведутся исследования для повышения скоростей до 400 км/ч. При этом государственное техническое регулирование, то есть создание новых технических стандартов – длительный и сложный процесс. Развитие правового регулирования часто отстает от достижений научно-технического прогресса, но в сфере динамично меняющейся инфраструктуры железнодорожного транспорта такое отставание может просто тормозить развитие технической оснащенности железных дорог, делать их менее конкурентоспособными и даже понижать уровень безопасности. В то же время, внутрикорпоративное техническое регулирование как более гибкая, менее бюрократизированная форма принятия технических норм позволяет относительно быстро внедрять и применять достижения научно-технического прогресса, оперативно совершенствовать нормативно-техническую базу строительства и эксплуатации железных дорог. Данный подход нашел свое отражение в «Концепции единой технической политики холдинга «Российские железные дороги», утвержденной президентом ОАО «РЖД» В. И. Якуниным 18 июля 2009 г. и в Стратегии инновационного развития ОАО «Российские железные дороги» на период до 2015 года (Белая книга ОАО «РЖД»), утвержденной 26 октября 2010 г.

С точки зрения места технических норм РЖД в системе правового регулирования, с учетом оценки факта выхода предмета за рамки традиционных внутрикорпоративных норм, представляется целесообразным говорить о том, что за прошедшие с момента ликвидации министерства путей сообщения годы в результате многократного единообразного применения принимаемых технических норм как общеобязательных, в отсутствие возражений со стороны участников правоотношений и третьих лиц, сложилась обычная норма, на основании которой государство санкционирует нормы технического регулирования РЖД, напрямую затрагивающие объекты публичного интереса.

Еще более сложным является вопрос о статусе международных технических норм в сфере регулирования железнодорожного транспорта.

Традиционным является отнесение международных технических норм к системе международного публичного права, что является логичным развитием подхода господствовавшего в национальном праве. Такая позиция выглядит абсолютно оправданной, если принять во внимание историю формирования технического права. Активно нормы, поименованные Т. Б. Вандановым, «прозелитными» [2], стали развиваться в 50–60-ых годах прошлого века и связаны были с необходимостью защиты международно-значимых интересов общества от побочных последствий применения достижений науки и техники. Именно с этим и связывали применение названного термина, обозначающего переход в новое качество. Соответственной была и отраслевая принадлежность указанных норм: международное морское, воздушное, космическое право, право международной безопасности. Очевиден был и круг субъектов международного технического права – государства и международные организации и содержание задач, которые они решали с помощью принятия международных технических норм, это меры в целях обеспечения экологической безопасности, безопасности транспортных систем, недопущение бесконтрольного распространения опасных веществ и т.д. Теоретический подход к международным техническим нормам как к нормам международного публичного права, заложенный в период начала их комплексного развития М. И. Лазаревым, Т. Б. Вандановым, С. А. Малининым, [см. например 2, 3] остался практически неизменным. В то же время «сами правоотношения в этой области претерпели значительные изменения. Темпы научно-технического прогресса значительно выросли, международная техническая кооперация и интеграция достигли немыслимых ранее уровней, и следствием этого стало расширение области технического регулирования» [6, стр. 125]. Задача обеспечения различных аспектов безопасности, связанных с эксплуатацией технически сложных устройств и систем, как и другие задачи межгосударственного уровня сохранились, однако появились и новые аспекты международно-правового технического регулирования.

С учетом этого фактора применение исключительно международного публичного права не всегда способно решать всю совокупность задач, стоящих перед международным техническим правом. Вопрос о принадлежности части технических норм к международному частному праву и их соотношения с техническими нормами международного публичного права широко не рассматривался и требует дальнейшего глубокого теоретического изучения с учетом практического опыта и потребностей технико-правового регулирования, однако, по меньшей мере в ряде отраслей экономики представляется возможным говорить о существовании на сегодняшний день международного публичного и международного частного технического права.

Применение такого подхода к проблемам международного технического регулирования строительства и эксплуатации железнодорожного транспорта, создает почву для ряда логических выводов, касающихся проблемы гармонизации и унификации международного технического регулирования. С учетом рассмотренных различий в концепции систем технического регулирования ЕС/ВТО и России фактически действующая сегодня система технического регулирования на железнодорожном транспорте нашей страны значительно ближе с точки зрения процесса формирования технических норм к аналогичной системе ЕС/ВТО, а следовательно перспективы и процесс дальнейшего сближения нормативно-технических систем в этой области может протекать быстро и эффективно. Важное значение с точки зрения институционального механизма гармонизации и унификации технического регулирования будут иметь наряду с названными в начале статьи международными межправительственными организациями (IGO) международные неправительственные организации (INGO). На глобальном уровне особая роль в развитии данной деятельности должна принадлежать Международному союзу железных дорог, который изначально был создан для гармонизации и совершенствования условий строительства железных дорог и членство в котором было «восстановлено» ОАО «РЖД» в 2007 г. На национальном и региональном уровне, в частности для Российской Федерации, перспективным видится развитие нормотворческой деятельности отраслевых саморегулирующих организаций (СРО) и их взаимодействие и сотрудничество с аналогичными структурами других стран-членов интеграционных объединений и союзов.

Список литературы

1. **Бурков А. Т., Мизинцев А. В., Кудряшов Е. В.** Развитие инфраструктуры энергообеспечения железнодорожного транспорта // Транспорт Российской Федерации (Наука и транспорт). – 2010. – №3 (28). – С. 28–33.
2. **Ванданов Т. Б.** Влияние технического прогресса на развитие норм международного права // Советский ежегодник международного права 1971. – М.: 1973. – С. 244-247.

3. **Лазарев М. И.** Теоретические вопросы современного международного морского права / Отв. ред. А. И. Иойрыш ; АН СССР. Ин-т государства и права. – М.: 1983. – 301 с.
4. **Смердин А. Н., Заренков С. В.** Железнодорожный транспорт – инструмент для решения задач Организации Объединенных Наций // ООН: задачи и механизмы. Сборник научных статей / С-Петербур. гос. ун-т. – С-Пб., 2011. – С. 160-173.
5. **Троицкий В. А.** Формы экономической интеграции государств –участников Содружества независимых государств. -СПб.: Изд-во Петерб. ун-та, 2008. 197 с.
6. **Троицкий В. А.** Имплементация международных технических норм в правовую систему России: от способа ликвидации нетарифных барьеров к форме закрепления достижений научно-технического прогресса // Таможенные чтения – 2010. Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции. – СПб., 2010. С. 124-129
7. **Kiessling F., Puschmann R., Schmieder A., Schneider E.** Contact Lines for Electric Railways: Planning, Design, Implementation, Maintenance. Second Edition. – Wiley, John & Sons, 2009. – 994 p.