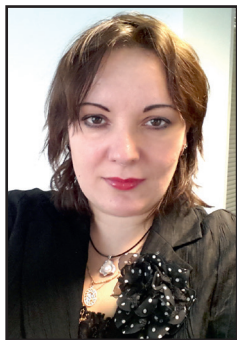




Регулирование отношений в сфере транспорта на основе конвергенции частного и публичного права



Светлана БОРИСОВА

Svetlana V. BORISOVA

Regulation of the Relations in the Transportation Field based on Convergence of Private and Public Law

(текст статьи на англ. яз. – English text of the article – p. 51)

В статье предпринята попытка обосновать новый подход к пониманию координационных и субординационных отношений в сфере транспорта: процессы реформирования этой отрасли в России привели к расширению зоны частного правового регулирования и изменению соотношения в применении частноправовых и публично-правовых инструментов в пользу первых. Превалирующий ныне функциональный подход к особенностям складывающихся отношений должен обеспечивать связь руководства отраслью (управление ею) с хозяйственной практикой как объектом упорядочивающего воздействия. В данный момент созданы предпосылки для выделения трёх видов соответствующих организационных моделей: государственной, хозяйственной (для всех видов транспорта) и корпоративной (например, на железнодорожном и воздушном транспорте).

Ключевые слова: транспортное право, публичное право, частное право, концепция транспортного права, государственное управление, хозяйственное управление, корпоративное управление, холдинг.

Борисова Светлана Валентиновна — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права, международного частного права и гражданского процесса Юридического института Российского университета транспорта, Москва, Россия.

Проблема соотношения публичного и частного права как средств юридической централизации и децентрализации является краеугольным камнем юриспруденции на протяжении всего периода существования права, находясь в прямой зависимости от содержания политико-экономической организации общества и господствующих в нём представлений. По справедливому замечанию И. А. Покровского, «граница между публичным и частным правом на протяжении истории далеко не всегда проходила в одном и том же месте, области одного и другого многократно менялись» [1, с. 40].

Подобную тенденцию сегодня можно наблюдать на примере транспорта. В условиях рыночных реформ и реструктуризации созданы организационно-правовые предпосылки для формирования инновационной модели правового регулирования транспортной отрасли. Государственно-правовая организация транспортных отношений ныне принципиально отличается от модели функционирования в советский период. Усложнение субординационных и координационных связей на транспорте с конца 90-х годов прошлого века объясняется массовой приватизацией имущества, появлением особых субъектов хозяйствования, распространением режима предпринимательской деятельности.

Это привело к расширению сферы частноправового регулирования и изменению соотношения в применении частноправовых и публично-правовых средств в сторону первых.

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ СОБСТВЕННОСТИ – РАЗДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ

Ранее отношения в сфере транспорта группировались в два основных блока – государственное управление и процессы перевозок, которые являлись соответственно объектами публично-правового и частноправового воздействия. Специфика современного хозяйствования на транспорте, не связанного с перевозками, диктует потребность в новой правовой модели организации имущественных связей хозяйствующих субъектов (вещных, обязательственных, корпоративных и пр.) и включения её в единый механизм правового регулирования отношений в транспортной сфере.

Это находит своё подтверждение в программных документах органов исполнительной власти, регулирующих процессы реформирования. Так, в соответствии с программой структурной реформы на железнодорожном транспорте, осуществляемой с конца 1990-х годов, на первом этапе была поставлена и успешно осуществлена задача по разделению функций государственного управления и организации хозяйственной практики с одновременным выделением из монопольной структуры конкурентных видов деятельности [2].

Согласно Стратегии развития железнодорожного транспорта до 2030 года обеспечивается эффективное сочетание государственного регулирования и рыночных механизмов саморегулирования. Отмечается, что основными средствами государственного регулирования в естественно-монопольном сегменте рынка железнодорожных услуг являются: установление фиксированных тарифов на базе экономически обоснованных затрат субъектов регулирования и нормативной прибыли с учётом нормативной рентабельности собственного (инвестированного) капитала; установление предельных уровней тарифов; регулирование недискриминационного доступа; досудебное урегулирование споров в части применения тарифов; ведение реестра регулируемых сегментов естественно-монопольных рынков, субъектов естественных монополий, работ (услуг), относящихся к их сфере. К основным механизмам государственного регулирования

в конкурентном сегменте относятся: регулирование поведенческих условий деятельности субъектов рынка (антимонопольное регулирование); поддержание и развитие условий для эффективного саморегулирования рынка услуг железнодорожного транспорта в условиях ценовой и технологической конкуренции [3].

Сложность выявления объекта правового регулирования на транспорте и методов воздействия на него порождали и продолжают вызывать в научной сфере дискуссию о статусе правообразования, регулирующего транспортные отношения, в системе российского права. Большинство авторов оптимизацию нормативной регламентации таких отношений видят в создании комплексных отраслей права и принятии единого кодифицированного акта – Транспортного кодекса РФ.

Идея комплексного подхода к регулированию отношений в сфере транспорта поддерживается многими исследователями. В основе их рассуждений находится тезис о том, что особенностью правовых норм, регламентирующих транспортные отношения, является то, что они, с одной стороны, регулируют властно-организационные отношения, традиционно являющиеся предметом административного права (отношения по вертикали), а с другой – имущественные отношения (например, в сфере перевозок), составляющие предмет гражданского права (отношения по горизонтали). Так, по мнению А. Г. Калпина, российское транспортное право представляет собой комплексную отрасль права, регулиющую общественные отношения, возникающие в связи с перевозкой и иной деятельностью транспорта по выполнению его функций [4].

А. И. Бобылев под транспортными отношениями справедливо понимал разнородные по своей правовой природе, содержанию и субъектному составу отношения. К таким он причислял: отношения при создании транспортных организаций различных организационно-правовых форм; отношения, связанные с перевозкой; трудовые отношения; отношения по рациональному использованию природных ресурсов; отношения в сфере государственного управления транспортным комплексом и другие [5].

Автор учебника по транспортному праву В. А. Егизаров отмечает, что общая цель объединения в едином комплексе транспортного права норм различных отраслей права (гражданского, административного, трудо-



вого, земельного и т.д.) состоит в регулировании деятельности каждого из видов транспорта как единой транспортной системы страны. Учёный предлагает внутри транспортного права как комплексной отрасли выделять общую (заключение долгосрочных договоров, подача транспортных средств, ответственность за невыполнение обязательств, тарифы, предъявление претензий и исков и т.д.) и специальную части (железнодорожное, внутреннее водное, воздушное, морское и автомобильное право). Особенная часть транспортного права регулировала бы отношения внутри каждого вида транспорта с учётом его специфики, например, оформление транспортных документов, порядок лицензирования транспортной деятельности и т.д. [6, с. 8–9].

В цивилистической науке также высказывались суждения о признании самостоятельными отраслями права как транспортного права в целом, так и его отдельных частей, допустим, морского права [7].

КОНВЕРГЕНЦИЯ КАК БАЛАНС ОТНОШЕНИЙ

На мой взгляд, поиск оптимальной модели системного воздействия на транспортные отношения лежит вне традиционного представления о структурировании системы российского права, то есть о делении его на чётко определённые отрасли в соответствии с предметом правового регулирования.

В праве выявлению объекта нормирования в транспортной сфере должно предшествовать исследование подходов к пониманию постоянно эволюционирующей категории «публичности». Сущностное содержание публичного и частного права, а также их соотношение в правовых системах дореволюционного, советского и современного периодов развития государственности весьма различно. Появление новых сфер общественных отношений, усложнение существующих, включая транспортную, свидетельствуют об изменении способов проявления публичного и частного права в единой материи транспортного права. Это подтверждают создание на транспорте единых хозяйствующих субъектов с публичными целями; заключение договоров участниками холдингов о взаимодействии в публично-правовой сфере, например, в области обеспечения транспортной безопасности; корпоративное (частноправовое) управление

организациями в составе холдинговых групп на транспорте и т.д.

Поэтому простая констатация комплексности транспортного права как совокупности норм различных отраслей должна уступить место новейшей юридической методологии научного познания объективной действительности (в нашем случае — транспортной сферы), а именно, конвергенции частного и публично-го права. В основе данной концепции находится принцип систематизации социальных интересов, позволяющий на уровне механизма правового регулирования выявить общие модели соотношения частных и публичных начал [8, с. 47]. Только такой подход отвечает современным требованиям юридической регламентации реформируемого транспортного комплекса страны. По справедливому замечанию М. Гредингера, одной из самых важных и трудных задач юриспруденции является приведение в единство, гармоническую связь разнообразных явлений правовой жизни [9].

Если государственное управление на транспорте традиционно остаётся предметом публично-правового регулирования, то применение универсальных юридических средств частноправового регулирования в этой отрасли отличается безусловной спецификой. Констатируя множественность частноправовых сфер на транспорте, применение таких средств «в чистом виде» как классических инструментов воздержания от непосредственного и властного воздействия представляется проблематичным. Наличие в частноправовой сфере явно либо опосредованно государственно-властных начал, понятно, обусловлено требованиями обеспечения публичных (общественных и государственных) интересов на транспорте. Сюда можно отнести соблюдение требований транспортной безопасности при осуществлении перевозок, лицензирование отдельных видов перевозочной деятельности, реализация государственной политики в транспортно-имущественных делах через механизм корпоративного управления юридическими лицами (участниками холдинговых структур), обязательное страхование на транспорте и пр. Приведённые случаи являются примерами проникновения публично-правовых средств (публичного права) в частноправовую материю.

Изучение форм конвергенции публичного и частного права касается не только имущественной стороны функционирования транспорта, но и организации всей отрасли, включая



Рис. 1. Виды управления на железнодорожном транспорте.

механизм государственного управления ею, поскольку новейший (функциональный) подход к изучению специфики транспортных отношений должен обеспечивать, как представляется, связь руководства отраслью с хозяйственной практикой как объектом упорядочивающего воздействия.

В этом смысле особый интерес вызывает вопрос об исследовании правовой природы, видов и регламентации организационно-управленческих отношений на транспорте.

Не соглашаясь с позицией административистов об исключительной «принадлежности» отношений управления (подчинения) предмету административно-правового регулирования, стоит указать на универсальный (всеобщий) характер координационных и субординационных связей между субъектами, правоупорядоченных посредством создания и использования соответствующего юридического инструментария, где выбор способа правового воздействия (публичного или частного) зависит от целей их применения субъектом нормотворчества. Управление в публичном праве, осуществляемое в публичных целях, имеет субординационный характер, а управление в частном праве — координационный.

В толковом словаре живого великорусского языка В. Даль даёт несколько значений понятия «управление»: во-первых, «управлять — управлять чем, править, давая ход, направление»; во-вторых, «распоряжаться — заведывать, быть хозяином, распорядителем чего, порядничать» [10]. Применяя такое толкование управления в транспортно-правовой сфере, отметим, что первое значение более применимо к государственному управлению на транспорте, второе составляет суть управления в имущественной сфере. Так, исходя из характера полномочий ОАО «РЖД», отметим, что то управление, которое оно осуществляет, следует рассматривать с позиции частного права, поскольку сама природа власти здесь специфична — это власть

собственника, хозяйствующего собственника, построенная уже не на субординации, а на координации, основная цель которой — обеспечение страны железнодорожными перевозками, соответствующими работами и услугами, а также извлечение прибыли.

ТРИ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ

Существуют предпосылки для выделения трёх видов управления на транспорте — организационных моделей: государственной, хозяйственной (для всех видов транспорта) и корпоративной (на уровне холдингов — только в отношении отдельных видов, например, государственного холдинга на железнодорожном транспорте ОАО «РЖД» (рис. 1); на воздушном транспорте — холдинговой компании ПАО «Аэрофлот»).

В публичном и частном праве субъект и объект управления являются основными системообразующими элементами.

Государственное управление на транспорте представляет собой разновидность управления в публичном праве. Оно осуществляется в целях удовлетворения потребностей государства и общества в перевозках посредством реализации государственной политики в транспортной сфере. Субъектами государственного управления на транспорте являются органы исполнительной власти, реализующие свои полномочия в указанной сфере от имени государства. Они имеют статус юридических лиц — некоммерческих унитарных организаций, обладающих властными полномочиями в сфере государственного управления транспортной отраслью (публичные юридические лица). К ним относятся: Министерство транспорта РФ, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Министерство внутренних дел РФ и др.

Хозяйственное управление на транспорте, осуществляемое корпорациями, в том числе с государственным участием, обеспечивается в первую очередь частноправовым инстру-



ментарием. Оно представляет собой упорядочивающее воздействие на процесс хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов (заключение гражданско-правовых договоров по страхованию объектов транспортной инфраструктуры, распоряжение имуществом, управление интеллектуальной собственностью и пр.). Это внешний, направленный вовне аспект такого воздействия. Хозяйственное управление обеспечивает организацию (координацию) хозяйственной (экономической) деятельности в сфере транспорта. Так, в положении о департаменте управления имуществом ОАО «РЖД» его функции подразумевают организацию учёта, регистрации, а также распоряжение имуществом (совершение не противоречащих законодательству сделок с имуществом) [11]. Управление на транспорте характеризуется как статикой, так и динамикой отношений. С одной стороны, это процесс упорядочения отношений по принадлежности имущества хозяйствующему субъекту (учёт имущества), с другой — взаимодействие с другими участниками гражданского оборота посредством заключения гражданско-правовых сделок.

Особым объектом хозяйственного управления выступают имущественные комплексы, например, вокзал как элемент железнодорожной инфраструктуры. Под ним понимается комплексный объект недвижимости — часть вокзального комплекса и железнодорожной станции (пассажирского остановочного пункта), здание или комплекс зданий и сооружений, расположенных на земельных участках, являющихся федеральной собственностью, состоящих из помещений, предназначенных для обслуживания пассажиров и других пользователей услуг железной дороги, размещения служебного персонала [12].

Коммерческое использование интеллектуальной собственности в системе ОАО «РЖД» обеспечивает, в частности, стандарт СТО РЖД 1.08.011-2010 «Инновационная деятельность в ОАО «РЖД». Правила коммерческого использования результатов интеллектуальной деятельности» [13], в котором определяется, что управление интеллектуальной собственностью представляет собой совокупность мероприятий, направленных на оптимальное использование этого ресурса для достижения целей правообладателя.

На железнодорожном транспорте создана модель корпоративного управления холдингом.

При этом вопросы корпоративного управления в России, в том числе в сфере транспорта, не имеют должного законодательного регулирования и продолжают оставаться наиболее дискуссионными в современной отечественной доктрине частного права. Определение корпоративного управления не содержится ни в Гражданском кодексе РФ, ни в специальных законах, регламентирующих деятельность корпораций.

Восполнить законодательный пробел пытаются субъекты локального нормотворчества — хозяйствующие субъекты. Так, кодексы корпоративного управления и аналогичные локальные акты приняты в крупных хозяйствующих субъектах на транспорте с участием государства: кодекс корпоративного поведения ПАО «Аэрофлот» (утв. годовым общим собранием акционеров, протокол № 40 от 28 июня 2017 г.), кодекс деловой этики ОАО «РЖД» (утв. решением совета директоров от 30.03.2015 г., протокол № 3), порядок корпоративного управления ОАО «Российские железные дороги» хозяйственными обществами, акциями (долями) которых оно владеет (утв. советом директоров ОАО «РЖД» 30 июня 2004 г.) и др.

Корпоративное управление на транспорте, являясь разновидностью управления в частном праве, возникает в рамках корпоративных отношений и обеспечивает:

- а) организационное единство внутри корпораций на транспорте, созданных в форме хозяйственных обществ (управление внутри корпораций);
- б) координацию их деятельности в составе неправосубъектных объединений, холдингов (управление корпорациями).

ХОЛДИНГ

Корпоративное управление на транспорте регламентируется законодательством на двух уровнях. Во-первых, на уровне федеральных законов и подзаконных нормативных актов (прежде всего — это закон об акционерных обществах [15], закон об обществах с ограниченной ответственностью [16]). Во-вторых, данные отношения, как уже отмечалось, являются областью локального нормотворчества.

Институт корпоративного управления в России, кроме федеральных законов о корпорациях, поддерживается специальными подзаконными актами, актуализирующими специфику участия в них публично-право-

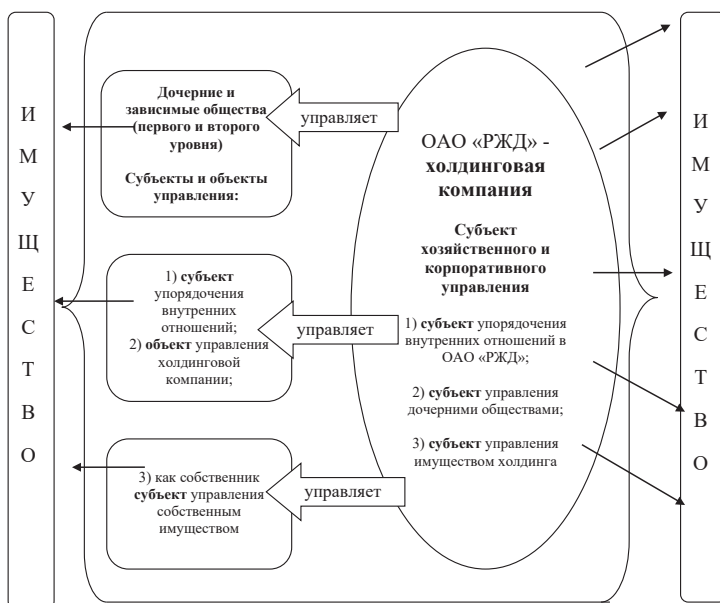


Рис. 2. Хозяйственное и корпоративное управление на железнодорожном транспорте.

вых образований: приказ Росимущества от 03.09.2014 г. № 330 «Об утверждении методических рекомендаций по построению функции внутреннего аудита в холдинговых структурах с участием РФ» [20]; приказ Росимущества от 09.07.2014 г. № 253 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию положения о вознаграждениях и компенсациях членов ревизионной комиссии акционерного общества с участием РФ» [21]; приказ Росимущества от 22.08.2014 г. № 306 «Об утверждении методики самооценки качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием» [22]; приказ Росимущества от 27.03.2014 г. № 94 «Об утверждении методических рекомендаций по организации работы корпоративного секретаря в акционерных обществах с государственным участием» [23] и т.д.

Особенности корпоративного управления видны на примере холдингового объединения на железнодорожном транспорте [24].

Под холдингом «РЖД» в актах локального нормотворчества понимается группа юридических лиц, включающая в себя материнское общество — ОАО «РЖД» — и его дочерние общества, осуществляющие профильные виды деятельности, а также юридические лица, осуществляющие профильные виды деятельности, в которых дочерние общества ОАО «РЖД» сами выступают в качестве контролирующего акционера [25].

Корпоративное управление на железнодорожном транспорте соответствует следующей схеме:

а) управление внутри холдинговой компании ОАО «РЖД» и дочерних обществ первого и второго уровней как корпораций;

б) управление холдингом в целом, включая: 1) управление холдинговой компанией — ОАО «РЖД» — деятельностью дочерних обществ первого уровня и 2) управление дочерними обществами первого уровня в статусе контролирующих акционеров деятельностью дочерних обществ второго уровня.

То есть при таком раскладе ОАО «РЖД» как единый хозяйствующий субъект и холдинговая компания, возглавляющая группу лиц, является субъектом хозяйственного и корпоративного управления на железнодорожном транспорте (рис. 2).

Объектами упорядочивающего воздействия (управления) на транспорте, таким образом, в сфере действия частного права являются:

а) внутриорганизационная деятельность хозяйственного общества как участника холдинга;

б) поведение хозяйствующих субъектов в рамках холдинговых структур, обеспечивающее им координированное функционирование;

в) принадлежащее участникам холдинга имущество.

При этом следует отметить, что особенно-стью управления на транспорте остаётся то, что





юридические лица являются одновременно и объектами, и субъектами управленческих отношений.

Подтверждением указанной позиции является современная концепция управления в частном праве, согласно которой (Ю. С. Харитонов) управленческая деятельность включает три группы отношений: управление лицом, управление коллективным образованием и управление имуществом [26].

В заключение нужно констатировать, что в настоящее время назрела необходимость создать единый сбалансированный механизм публично-правового и частноправового регулирования «вертикальных» и «горизонтальных» отношений в сфере транспорта на основе актуальной сегодня юридической методологии — конвергенции частного и публичного права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. — М.: Статут, 1998. — 353 с.
2. Постановление правительства РФ от 18.05.2001 г. № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2366.
3. Распоряжение правительства РФ от 17.06.2008 г. № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 29 (ч. II). — Ст. 3537.
4. Калпин А. Г. Понятие транспортного права и его место в системе российского права // Государство и право. — 2006. — № 8. — С. 73.
5. Бобылев А. И. Место транспортного права в системе российского права // Государство и право. — 2005. — № 1. — С. 11–14.
6. Егизаров В. А. Учебник по транспортному праву. — Изд. 7-е, доп. и перераб. — М.: Юстицинформ, 2011. — 608 с.
7. Жудро А. К. Правовое регулирование эксплуатации советского морского транспорта / Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1953. — 15 с.
8. Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики / Монография. — М.: Норма; Инфра-М, 2011. — 240 с.
9. Гредингер М. О. Опыт исследования безымянных договоров. — Рига, 1893. — 129 с. [Электронный ресурс]: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=89771>. Доступ 22.10.2018.
10. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. — Т. IV. — М.: Рус. яз., 1980. — 683 с.
11. Положение «О Департаменте управления имуществом открытого акционерного общества «Российские железные дороги». Утв. ОАО «РЖД» от 19 мая 2009 г. № 38.
12. СТО РЖД 08.018-2013. Управление железнодорожными вокзальными комплексами. Утв. распоряжением ОАО «РЖД» от 05.08.2013 г. № 1694р.
13. СТО РЖД 1.08.011-2010. Инновационная деятельность в ОАО «РЖД». Правила коммерческого использования результатов интеллектуальной деятельности. Утв. распоряжением ОАО «РЖД» от 27.12.2010 г. № 2722р.
14. Письмо Банка России от 10.04.2014 г. № 06-52/2463 О Кодексе корпоративного управления // Вестник Банка России. — 2014. — № 40.
15. Федеральный закон «Об акционерных обществах» от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 1.
16. Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 08.02.1998 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 785.
17. Порядок корпоративного управления ОАО «РЖД» хозяйственными обществами, акциями (долями) которых владеет ОАО «РЖД». Утв. советом директоров ОАО «РЖД» 30 июня 2004 г.
18. О Кодексе деловой этики открытого акционерного общества «Российские железные дороги». Утв. распоряжением ОАО «РЖД» от 06.05.2015 г. № 1143р. [Электронный ресурс]: <http://rulings.ru/acts/Rasporyazhenie-OAO-RZHD-ot-06.05.2015-N-1143r/>. Доступ 22.10.2018.
19. Положение об информационной политике ОАО «РЖД». Утв. ОАО «РЖД» 21 февраля 2017 г. [Электронный ресурс]: http://doc.rzd.ru/doc/public/ru?STRUCTURE_ID=704&layer_id=5104&id=6817. Доступ 22.10.2018.
20. Приказ Росимущества от 03.09.2014 г. № 330 «Об утверждении Методических рекомендаций по построению функции внутреннего аудита в холдинговых структурах с участием РФ». [Электронный ресурс]: <https://bazanpa.ru/rosimushchestvo-prikaz-n330-ot03092014-h2360975/>. Доступ 22.10.2018.
21. Приказ Росимущества от 09.07.2014 г. № 253 «Об утверждении Методических рекомендаций по формированию Положения о вознаграждениях и компенсациях членов ревизионной комиссии акционерного общества с участием РФ». [Электронный ресурс]: <https://tkrfkod.ru/zakonodatelstvo/prikaz-rosimushchestva-ot-09072014-n-253/>. Доступ 22.10.2018.
22. Приказ Росимущества от 22.08.2014 г. № 306 «Об утверждении Методики самооценки качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием». [Электронный ресурс]: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70627396/>. Доступ 22.10.2018.
23. Приказ Росимущества от 27.03.2014 г. № 94 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы корпоративного секретаря в акционерных обществах с государственным участием». [Электронный ресурс]: <http://legalacts.ru/doc/prikaz-rosimushchestva-ot-27032014-n-94-ob/>. Доступ 22.10.2018.
24. Суханов Е. А. Сравнительное корпоративное право. — М.: Статут, 2014. — 456 с.
25. Об утверждении документов, регламентирующих работу с брендами холдинга «РЖД». Утв. распоряжением ОАО «РЖД» от 12 марта 2015 г. № 608р.
26. Харитонов Ю. С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. — М.: Норма; Инфра-М, 2011. — 304 с.

Координаты автора: **Борисова С. В.** — borisovamiit@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 22.10.2018, принята к публикации 30.01.2019.