

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ
СССР В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXVI СЪЕЗДА КПСС

В отчетном докладе XXVI съезду КПСС Генеральным секретарем ЦК КПСС Л. И. Брежневым была выдвинута в качестве актуальной народнохозяйственной проблемы 80-х гг. и одиннадцатой пятилетки проблема дальнейшего подъема и развития транспорта на основе долговременной комплексной программы [1, с. 40]. Одной из основных задач в области транспорта XXVI съездом КПСС определена задача повышения эффективности и качества работы транспортной системы [1, с. 170]. Успешное решение ее в известной мере зависит и от состояния правового регулирования единой транспортной системы СССР.

Повышение эффективности и качества транспортной системы требует четкого взаимодействия различных видов транспорта между собой. В связи с этим в одиннадцатой пятилетке, указывал Председатель Совета Министров СССР Н. А. Тихонов в докладе на XXVI съезде КПСС, «будут приняты меры по улучшению координации работы всех видов транспорта, взаимодействия их с другими отраслями народного хозяйства» [1, с. 119]. Отсюда и задача правового регулирования транспортной системы СССР в настоящее время сводится главным образом к совершенствованию правового регулирования отношений, обеспечивающих связи и координацию совместной работы разных видов транспорта по перевозке грузов.

1. Основной формой увязки деятельности разных видов транспорта между собой являются взаимосвязанные планы перевозок в прямом смешанном сообщении и перевалки грузов с одного вида транспорта на другой. На основе указанных планов возникают гражданско-правовые обязательства между транспортными предприятиями и взаимная материальная ответственность за их невыполнение, призванные обеспечивать согласованную и ритмичную работу транспортных предприятий разных видов транспорта. Однако, как показывает практика, это не всегда достигается из-за недостатков в правовом регулировании отношений как по составлению, так и по обеспечению выполнения планов перевозок и перевалки грузов, особенно в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении.

Железные дороги, например, при организации перевозочного процесса в транспортных узлах испытывают затруднения из-за отсутствия данных о потребном количестве вагонов по видам, для обеспечения погрузки в портах перевалочных грузов, и о дорогах назначения грузов. Такая информация при перевозках грузов железнодорожным транспортом в прямом сообщении поступает от грузоотправителей в виде развернутых планов, представляемых управлениям железных дорог за 14 дней до начала планового месяца. При осуществлении прямых смешанных перевозок порт или пароходство не являются грузоотправителями, а поэтому Правилами перевозок грузов в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении не предусматривается их обязанность представлять развернутые планы [6]. Однако для обеспечения согласованной и ритмичной работы железных дорог и пароходств информация эта нужна и получать ее можно. В заявках грузоотправителей, адресованных Министерством морского и речного флота, содержатся

ся сведения о видах вагонов и дорогах назначения грузов. Следовательно, пароходства или порты могли бы их получать в обобщенном виде от своих министерств одновременно с объявлением плановых заданий на перевалку грузов. Указанный порядок конкретизации плана перевалки грузов целесообразно было бы закрепить нормативно, дополнив ч. 3 §12 Правил перевозки грузов в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении соответствующим указанием.

Правила перевозки грузов в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении содержат прямые указания о том, что железные дороги и пароходства обязаны обеспечить первоочередную подачу вагонов и судов под погрузку перевалочных грузов (§ 17). Тем не менее на практике к перевалочным грузам часто относятся как к второстепенным, хотя в эту номенклатурную группу входят такие важнейшие народнохозяйственные грузы, как уголь, лес, хлеб, руда и др. В этой связи было бы целесообразно повысить материальную ответственность за невыполнение плана перевозки перевалочных грузов, продуманную постановлением Совета Министров СССР от 11 мая 1976 г. [7]. Кроме того, ее следовало бы увязать с выполнением плана перевозок по роду грузов [2, с. 77].

Назрела необходимость изменить и существующий порядок учета выполнения плана перевозки грузов в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении. Эти перевозки в настоящее время включаются в общий план отправителя грузов и их выполнение учитывается по одной учетной карточке. В результате грузоотправитель не несет материальной ответственности за срыв выполнения плана перевозок в прямом смешанном сообщении при выполнении общего плана погрузки по данному грузу. Целесообразно установить порядок, при котором на перевозку грузов в прямом смешанном сообщении грузоотправители предъявляли бы железным дорогам в установленные сроки отдельные развернутые планы с тем, чтобы и учет выполнения этих перевозок также осуществлялся по отдельной карточке. Такая мера будет способствовать повышению материальной ответственности грузоотправителей за невыполнение плана перевозки грузов в прямом смешанном сообщении и, следовательно, обеспечению своевременного завоза груза железнодорожным транспортом в морские и речные порты.

Наконец, требуется внести ясность в вопрос о материальной ответственности транспортных предприятий друг перед другом за невыполнение плана перевалки грузов. Согласно ст. 117 Устава железных дорог СССР они могут освобождаться от ответственности за невыполнение в отдельные дни среднесуточной нормы перевалки грузов в двух случаях: при соответствующем перевыполнении нормы перевалки в предыдущие дни месяца в результате сгущения подачи вагонов и при восполнении в течение первой или соответственно второй половины месяца недогрузов и неподачи вагонов по плану перевалки, допущенных в отдельные дни данной половины месяца. На практике транспортные предприятия освобождаются от материальной ответственности за невыполнение плана перевалки и по основаниям, указанным в ст. 145 и 146 Устава железных дорог СССР, как по причине явлений стихийного характера, так и в других случаях [4, с. 183—184]. При этом ссылаются на то, что план перевалки грузов является частью плана перевозки грузов в прямом смешанном сообщении. Однако такое распространительное толкование ст. 145 и 146 Устава железных дорог СССР вряд ли можно признать правильным. Перевалка грузов производится и при смешанных перевозках. Поэтому план перевалки является основанием возникновения самостоятельного гражданско-правового обязательства. Это и имел в виду законодатель, устанавливая в ст. 117 Устава железных дорог СССР более повышенную ответственность транспортных предприятий друг перед другом.

2. Нормальное функционирование транспортной системы зависит не только от увязки совместной деятельности предприятий разных видов транспорта по перевозке грузов, но и от координации их производственных процессов. Хотя порядок

организаций процесса перемещения грузов на всех видах транспорта практически одинаков, но технология его осуществления разная из-за различий в конструкциях используемого подвижного состава и способах перемещения. Поэтому для получения оптимальных результатов от совместной деятельности по перевозкам грузов транспортные предприятия должны добиваться лучшего взаимодействия путем сближения технологических перевозочных процессов при смешанных перевозках или слияния их в единый технологический перевозочный процесс при прямых смешанных перевозках, а также при взаимодействии железнодорожного транспорта с промышленным железнодорожным транспортом. Задача состоит в том, чтобы, как подчеркивается в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года, «...внедрять более совершенную технологию перевозок в смешанном сообщении» [1, с. 170].

Координация совместной работы предприятий разных видов транспорта в транспортных узлах осуществляется посредством заключаемых между ними специальных долгосрочных договоров — узловых соглашений и договоров централизованного завоза и вывоза грузов со станций, портов и аэропортов автотранспортом. Между предприятиями железнодорожного и промышленного железнодорожного транспорта заключаются договоры на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей.

Наиболее распространенной формой среди этих договоров являются узловые соглашения, получившие сравнительно недавно широкое применение в отношениях между предприятиями железнодорожного, морского и речного транспорта. Иногда они заключаются между железными дорогами и автопредприятиями.

Несмотря на то что в транспортных уставах упоминание об узловых соглашениях появилось в начале 60-х гг. (в Уставе железных дорог СССР 1954 г.), долгое время их не заключали, так как они не были достаточно нормативно урегулированы. И лишь в 1965 г., после утверждения Типового соглашения, они стали прочно внедряться в практику. Между тем и сейчас дальнейшему их развитию препятствует слабая регламентация нормами права. Достаточно сказать, что в уставах железнодорожного, внутренне-водного и автомобильного транспорта этому соглашению посвящено только по одной статье. В них указывается, что «условия работы перевалочных пунктов определяются узловыми соглашениями, заключаемыми железной дорогой с пароходством (портом, пристанью) или автотранспортным предприятием сроком на 3 года» (ст. 111 Устава железных дорог СССР).

Транспортные уставы и кодексы не содержат определения понятия узлового соглашения. Нет его ни в Основах граждан-

ского законодательства Союза ССР и союзных республик, ни в ГК союзных республик. Ясно, что это договор, который согласно ст. 4 Основ гражданского законодательства, хотя и не предусмотрен законом, но не противоречит ему и является основанием возникновения гражданских прав и обязанностей. Не вызывает сомнений также и то, что это договор гражданско-правового типа. Договор этот заключается между юридически равными субъектами. Предметом его является действие по передаче груза в пункте перевалки одним транспортным предприятием другому. В разделе I Типового узлового соглашения, который называется «Предмет соглашения, указывается, что на основании соглашения «дорога» через станцию ...сдает, а «порт» принимает экспортные грузы, грузы прямого смешанного железнодорожно-водного сообщения, следующие в направлении с железнодорожного на водный транспорт, а дорога принимает через станцию грузы, следующие в направлении с водного на железнодорожный транспорт... [5, с. 322].

Итак, цель узлового соглашения состоит в том, чтобы постоянно обеспечивать соединение разных по технологии перевозочных процессов железнодорожного и водного или железнодорожного и автомобильного транспорта в единый непрерывный перевозочный процесс и этим самым обеспечивать выполнение обязательств по договорам перевозки грузов, притом с наименьшими транспортными издержками. Для достижения указанной цели в узловом соглашении содержатся условия об организации подачи в порт груженых и порожних вагонов, их расстановки по фронтам погрузки и выгрузки, уборки, указываются сроки на погрузку и выгрузку вагонов и т. д. Все это не только сближает узловое соглашение с договорами централизованного завоза и вывоза грузов автотранспортом и на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей, но и указывает на их родственную правовую природу. Они относятся к числу транспортных договоров [3, с. 173]. С учетом этого органами Госарбитража и должны определяться условия соглашений и договоров при рассмотрении возникающих между сторонами преддоговорных споров.

Узловые соглашения, договоры централизованного завоза и вывоза грузов со станции, портов и аэропортов автотранспортом и договоры на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей обеспечивают ритмичность в осуществлении перевозочного процесса, четкость и быстроту выполнения погрузочно-разгрузочных работ в пунктах перевалки грузов или стыковки и этим самым оказывают прямое воздействие на выполнение плана перевозок и эффективность работы всей транспортной системы. Тем не менее, возможность указанных правовых средств в настоящее время также полностью не используется из-за недостатков в правовом регулировании.

Достаточно сказать, что в соответствии с действующими нормативными актами в узловых соглашениях и других договорах, опосредствующих отношения по координации совместной работы предприятий разных видов транспорта, не содержится условий об имущественной ответственности сторон в случаях невыполнения ими своих обязанностей. На практике при заключении таких договоров обычно руководствуются ст. 97 Устава железных дорог СССР. В ней сказано, что в части, не предусмотренной разделом V Устава и Правилами перевозок грузов в прямом смешанном сообщении, при перевозке грузов с участием предприятий разных видов транспорта должны применяться нормы уставов, кодексов, правил и тарифов, регулирующие перевозки на соответствующем виде транспорта. Поскольку действующими уставами и кодексами предусмотрена имущественная ответственность в виде штрафа, грузоотправителей и грузополучателей за задержку перевозочных средств под грузовыми операциями свыше установленных сроков, только такая имущественная ответственность и применяется в отношениях между транспортными предприятиями.

Бесспорно, время нахождения вагона или судна под грузовыми операциями является основным показателем работы транспортного предприятия в перевалочном пункте, а эффективность его работы зависит от сокращения этого времени. Поэтому, заключая узловые соглашения, договоры централизованного завода или вывоза грузов автотранспортом или договоры на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей, стороны, как правило, всегда предусматривают условия, обеспечивающие сокращение норм простоя перевозочных средств. Можно смело сказать, что это одно из главных условий, но из-за отсутствия специальных санкций оно часто не выполняется.

Имущественная ответственность, обеспечивающая обязательства по координации совместной работы предприятий разных видов транспорта по перевозкам грузов, безусловно способствовала бы повышению эффективности правового регулирования транспортной системы. Поэтому в нормативных актах необходимо такую имущественную ответственность предусмотреть, но не в Правилах перевозки грузов в прямом смешанном сообщении, а в транспортных уставах и кодексах, причем не только за простой перевозочных средств, но и за невыполнение иных условий договора, имеющих существенное значение для улучшения совместной работы предприятий, сотрудничающих видов транспорта.

Договоры, заключаемые между транспортными предприятиями разных видов транспорта, как было показано, относятся к договорам гражданско-правового типа. Это консенсуальные договоры, они не столь массовые как договоры перевозки грузов, а поэтому в них более четко должен быть выражен прин-

ций диспозитивности, присущий гражданско-правовому регулированию. Здесь следовало бы предоставить сторонам право самим устанавливать размеры санкций и определять случаи их применения, взыскивать дифференцированно. Предельные санкции, предусмотренные в транспортных уставах, кодексах, применять только в случае, если в договоре между транспортными предприятиями отсутствуют условия об имущественной ответственности.

Нельзя признать нормальным то положение, что узловые соглашения, договоры централизованного завоза, вывоза грузов со станций, портов и аэропортов автотранспортом, а также на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей, получив широкое применение на практике как важнейшие хозяйственные договоры, не закреплены в Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Это обстоятельство в известной мере является причиной того, что правовое регулирование отношений по координации совместной деятельности разных видов транспорта СССР, имея важное общегосударственное значение, не выходит за рамки ведомственных нормативных актов, а поэтому не развивается эффективно. Практически решить поставленную задачу можно было бы в Основах гражданского законодательства в гл. 9 «Перевозка», определив в ней основные принципы правового регулирования отношений по перевозкам с учетом наличия транспортной системы СССР. В частности, ст. 72 Основ дополнить 1-й, 4-й и 6-й частями следующего содержания: «Перевозки грузов, пассажиров, багажа могут производиться в прямом сообщении одним видом транспорта или в прямом смешанном сообщении несколькими видами транспорта на основании договора перевозки»; «По договору прямой смешанной перевозки перевозка осуществляется по единому транспортному документу на всем пути следования. Заключая договор прямой смешанной перевозки, перевозчик действует от имени предприятий всех видов транспорта, участвующих в прямых смешанных сообщениях»; «Условия перевалки грузов в транспортных узлах и ответственность в соответствии с настоящими Основами определяются Правилами, издаваемыми в установленном порядке, либо в узловых соглашениях, договорах централизованного завоза и вывоза грузов со станций, портов и аэропортов автотранспортом, на эксплуатацию железнодорожных подъездных путей и иных координационных договорах, заключаемых транспортными предприятиями».

Ст. 73 Основ назвать иначе — «Планы перевозок и перевалки грузов и ответственность за их невыполнение». В последней, 4-й части указать: «Договоры между транспортными предприятиями в транспортных узлах должны заключаться на основании планов перевалки грузов с одного вида транспорта на другой, обязательных для обеих сторон. За невыполнение плана перевалки грузов, за неподачу перевозочных средств, за непредъявление груза стороны несут имущественную ответственность».

Ст. 76 Основ в 1-й части дополнить словами: «Претензии по перевозкам грузов предъявляются к транспортному предприятию места назначения, а по перевозкам пассажиров и багажа — по месту назначения либо к транспортному предприятию пункта отправления».

Указанные меры по совершенствованию законодательства, регулирующего транспортную систему СССР, могут быть учтены при подготовке к изданию общесоюзного свода законов и будут способствовать решению задач, поставленных XXVI съездом КПСС в области транспорта.

Список литературы: 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 2. Козовский И. Г. Организация перевозок грузов в смешанном железнодорожно-водном сообщении. — Железнодорожный транспорт, 1975, № 6, с. 75—81. 3. Цветков Л. Правоотношение по поводу эксплуатации на

жп клон. — София: Наука и искусство, 1966.—217 с. 4. Орлов В. Г., Васильев В. Ф., Мкртумян М. Э. Устав железных дорог Союза ССР: Практический комментарий. — М.: Транспорт, 1978.—269 с. 5. Перевозки грузов по железным дорогам: Справочник. — М.: Транспорт, 1978.—455 с. 6. Руководство № 7—0. — М.: Транспорт, 1972.—135 с. 7. СП СССР, 1976, № 9, ст. 42.

Поступила в редколлегию 28.02.81

М. Н. Сибилев, канд. юрид. наук

ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ И ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Одной из важнейших задач социальной политики Коммунистической партии Советского Союза является полное разрешение жилищного вопроса. Построение развитого социалистического общества, успехи, достигнутые в экономической области приблизили нас к этому. Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза отметил: «В 70-е годы построены жилые дома, площадь которых превышает весь городской жилищный фонд в начале 60-х годов» [1, с. 35]. «За пятилетие построены жилые дома общей площадью 530 млн. кв. метров. Улучшены жилищные условия более чем 50 млн. человек. Сейчас около 80 процентов городских жителей живет в отдельных квартирах» [1, с. 134]. Высокие темпы жилищного строительства с одновременным повышением комфортности жилищ и уровня их благоустройства сохраняются и на будущее. Поставлена также задача осуществлять распределение новой государственной жилой площади, как правило, по принципу предоставления семье отдельной квартиры [1, с. 181].

Право советских граждан на жилище закреплено в новой Конституции СССР. Генеральный секретарь ЦК КПСС товарищ Л. И. Брежнев подчеркивал: «Теперь для него создана надежная материальная основа. Сейчас ежегодно строится жилья в семь раз больше, чем в 1936 году» [2, с. 72].

Раскрыть содержание и природу права на жилище, гарантии его осуществления и способы защиты—важная задача науки права.

Прежде всего следует подчеркнуть, что Конституция СССР в ст. 44, возведя право на жилище в ранг конституционных прав, сформулировала его как самостоятельное право в системе социально-экономических прав советских граждан. Тем самым следует признать несостоятельными взгляды, согласно которым подвергалось сомнению и даже отрицанию самое существование такого права, как право на жилище. Аналогично другим конституционным правам советских граждан оно является всеобщим, равным, гарантированным.