

ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК ДЛЯ СПО

Ответственные редакторы — Н. А. Духно, А. И. Землин

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом среднего профессионального образования
в качестве учебника для студентов образовательных учреждений среднего профессио-
нального образования*

**Книга доступна в электронной библиотеке biblio-online.ru,
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 347.4(075.32)
ББК 67.404.2я723
Т65

Ответственные редакторы:

Духно Николай Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, директор Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ);

Землин Александр Игоревич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой транспортного права и административного права Российского университета транспорта (МИИТ).

Рецензенты:

Идрисов Р. Ф. — доктор юридических наук, профессор, Директор Центра исследования проблем безопасности РАН;

Григорьев В. Н. — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института ФСИН России;

Корякин В. М. — доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ);

Максимов С. Н. — доцент, доктор юридических наук, заведующий кафедрой финансового и налогового права Юридического института Севастопольского государственного университета.

Т65 **Транспортное право** : учебник для СПО / отв. ред. Н. А. Духно, А. И. Землин. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2019 — 380 с. — (Серия : Профессиональное образование).

ISBN 978-5-534-10845-3

В учебнике подробно изложены особенности правового регулирования транспортных отношений, возникающих на всех видах транспорта; учтены последние изменения законодательства в транспортной сфере.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования и профессиональным требованиям.

Издание подготовлено с использованием СПС «Консультант+».

Издание предназначено для образовательных учреждений среднего профессионального образования, преподавателей юридических специальностей, а также всех, кто интересуется вопросами транспортного права.

УДК 347.4(075.32)
ББК 67.404.2я723



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-10845-3

© Коллектив авторов, 2016
© Коллектив авторов, 2019, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2019

Оглавление

Предисловие	7
Авторский коллектив	11
Принятые сокращения.....	13
Введение.....	15

Раздел I ТЕОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Глава I. История становления и развития транспортного законодательства и транспортного права.....	19
1.1. Зарождение транспортного законодательства в Древней Руси.....	20
1.2. Становление транспортного законодательства в Московском государстве	21
1.3. Развитие транспортного законодательства в XVIII столетии.....	23
1.4. Водные пути сообщения в правление Александра I и Николая I	30
1.5. Зарождение и развитие железнодорожного законодательства в XIX веке.....	33
1.6. Транспортное законодательство в советский и постсоветский период	42
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>52</i>
Глава II. Понятие, предмет и метод транспортного права	54
2.1. Значение и сфера действия транспортного права	54
2.2. Транспортное право в системе российского права. Предмет и метод транспортного права.....	58
2.3. Транспортное право как отрасль научного знания и учебная дисциплина	68
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>78</i>
Глава III. Система, источники и принципы транспортного права....	79
3.1. Система транспортного права	79
3.2. Источники транспортного права.....	82
3.3. Перспективы кодификации транспортного законодательства	87
3.4. Принципы транспортного права	89
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>92</i>
Глава IV. Международно-правовые аспекты транспортного права.....	94
4.1. Понятие международного транспортного права. Международные перевозки. Виды международных перевозок.	94

4.2. Источники правового регулирования международных перевозок.....	100
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	115
Глава V. Транспортные правоотношения	117
5.1. Понятие транспортного правоотношения, его структура	117
5.2. Субъекты транспортных правоотношений	120
5.3. Виды транспортных правоотношений	124
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	127
Глава VI. Правовое регулирование имущественных отношений в транспортной сфере	128
6.1. Понятие имущества и его признаки в области транспорта	128
6.2. Состав имущества в области транспорта	130
6.3. Право собственности и иные вещные права на имущество в области транспорта.....	139
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	141
Раздел II	
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА	
Глава VII. Правовое регулирование государственного управления транспортом	145
7.1. Понятие и правовые основы государственного управления транспортом.....	145
7.2. Организационно-правовые основы государственного управления транспортом.....	147
7.3. Финансово-правовые аспекты государственной политики в сфере транспорта	152
7.4. Государственный административный контроль и надзор в области транспорта, лицензирование транспортной деятельности.....	155
7.5. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере деятельности транспорта	167
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	175
Глава VIII. Правовое обеспечение хозяйственного и корпоративного управления на транспорте	177
8.1. Понятие и правовые основы хозяйственного управления на транспорте	177
8.2. Корпоративное управление на транспорте	190
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	197
Глава IX. Основные направления деятельности по обеспечению транспортной безопасности	199
9.1. Оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.....	199
9.2. Категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств	204
9.3. Уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств	208

9.4. Требования по обеспечению транспортной безопасности.....	212
9.5. Планирование и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств	217
9.6. Информационное обеспечение в области транспортной безопасности.....	222
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>227</i>

Глава X. Правовое регулирование трудовых отношений в транспортном комплексе 229

10.1. Источники правового регулирования трудовых отношений на транспорте	229
10.2. Правовые запреты и ограничения для некоторых категорий работников на выполнение отдельных видов работ на транспорте...232	
10.3. Трудовые отношения работников транспорта	235
10.4. Трудовой договор с работниками транспорта.....	238
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>249</i>

Раздел IV

СИСТЕМА ТРАНСПОРТНЫХ ДОГОВОРОВ

Глава XI. Договоры, направленные на перевозку 253

11.1. Договор перевозки груза.....	253
11.2. Договор перевозки пассажира и багажа.....	265
11.3. Договор транспортной экспедиции	281
11.4. Договор фрахтования.....	296
11.5. Договор буксировки	306
11.6. Договоры, регулирующие перевозки грузов в прямом смешанном сообщении	311
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>317</i>

Глава XII. Транспортные договоры, направленные на обеспечение процесса перевозки.....318

12.1. Договор об организации перевозок грузов	318
12.2. Договор о подаче транспортных средств под погрузку и о предъявлении груза к перевозке.....	322
12.3. Соглашения между владельцами транспортных инфраструктур.....	329
12.4. Договоры о предоставлении услуг по пользованию транспортной инфраструктурой.....	333
12.5. Договор о подаче и уборке вагонов и об эксплуатации подъездного железнодорожного пути.....	347
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>354</i>

Раздел IV

ЮРИДИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Глава XIII. Понятие, виды и содержание права на защиту357

13.1. Право на защиту как субъективное право.....	357
---	-----

13.2. Акты, претензии, иски	359
Глава XIV. Понятие и виды ответственности в сфере транспорта	369
14.1. Понятие и виды ответственности	369
14.2. Условия и особенности применения ответственности в сфере транспорта	375
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>379</i>
Новые издания по дисциплине «Транспортное право»	380

Предисловие

Подготовка транспортников нового поколения обусловлена стремительным развитием транспортной системы, осуществляемым на основе требований государственных решений, выраженных в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года и иных руководящих правовых документах. Новый этап развития транспорта побуждает к поиску наиболее продуктивных методов подготовки специалистов, способных работать с высокими технологиями. Научные исследования, разработка и внедрение новых технологий и новых технических средств не будут успешно развиваться без специалистов, обладающих не только современным инженерным мышлением, но и крепким правовым знанием. Укрепление транспортной системы высокими технологиями сопровождается принятием большого массива законодательных и других нормативных правовых актов, направленных на регулирование транспортных отношений, в пределах которых обеспечивается безопасность и привлекательность транспорта для всех, кому требуются его услуги. Становление транспортного комплекса устремлено к цели решения задач полного удовлетворения человека, государства и общества в предоставлении комфортабельных и безопасных транспортных услуг.

Плодотворное развитие транспорта России исторически шло в неразрывной связи с транспортным образованием, где воспитывались транспортники, обладающие высокими техническими, экономическими, правовыми и управленческими знаниями, на основе которых формировались специфические для транспорта способности. С развитием транспортных отношений, под влиянием растущих технологий появляется потребность в значительном усилении правового регулирования процессов, где требуется не допускать и своевременно предотвращать угрозы для людей, транспортных средств и транспортной инфраструктуры, создавая благоприятные условия в решении транспортных задач. В новых условиях функционирования транспортного комплекса правовые знания стали неотъемлемой частью профессионального знания каждого транспортника.

В Российском университете транспорта (РУТ (МИИТ)), как головном транспортном вузе, призванном воспитывать специалистов транспорта с высоким нравственным мировоззрением и современными профессиональными компетенциями, кафедрой «Транспортное право» подготовлен новый учебник по транспортному праву, в котором отражены

основные правовые ценности российской правовой системы, с раскрытием их значимости для транспортного комплекса. Транспортное право представлено как комплексная отрасль права, направленная на регулирование однородных транспортных отношений, формирующихся в многофункциональном процессе. Особенность, с которой авторы учебника смогли представить традиционные отрасли права, интегрированные в одну комплексную отрасль, образует возможность более глубоко изучить и осознать роль правовых регуляторов в практической деятельности транспортников. Обладая научным опытом и превосходной методикой обучения, ученые-правоведы кафедры изложили учебный материал в доступной, простой, но глубоко содержательной форме. Стиль изложения учебника дает возможность легко осваивать правовые категории, правовые положения и обогащать правовые знания, так необходимые для правильной оценки законов и иных нормативных правовых актов. Учебник привлекателен тем, что он наполнен самыми необходимыми правовыми идеями, которые берут свое начало в истории становления транспортного законодательства, постепенно обогащающегося правовыми ценностями, преобразившегося с течением времени в транспортное право.

Содержание и структура учебника дают возможность приобретать и развивать правовые знания об основных принципах транспортного права как коренных идеях, которым подчинены все остальные правовые положения. Изучение учебника значительно повысит уровень правовых знаний транспортника и укрепит его правосознание, что будет способствовать объективной оценке нормативных правовых актов и принятию правовых решений в ходе исполнения обязанностей. Учебник — это одно из важных средств, необходимых для развития правового знания транспортника, но для этого следует его изучать и стремиться осмыслить роль права в выполнении обязанностей специалиста транспорта. Особенно важно глубоко вникать в те правовые идеи, отраженные в учебнике, которые созвучны профессии транспортника. Ценность правового знания значительно повышается, когда оно проецируется на конкретную профессию, на ее особенности. В каждой главе учебника любой кто его изучает найдет необходимый для себя материал, который поможет приобрести или углубить правовое знание, нужное в своей профессиональной деятельности. Изложение материала в учебнике способствует развитию мышления — того самого главного умения, без которого невозможно принимать продуктивные решения и укреплять правопорядок на транспорте. Разум транспортника, насыщенный идеями транспортного права, направляет практическую деятельность в правовое русло, что дает гарантии безопасности и комфорта транспорта.

Учебник по транспортному праву, при включении его в учебный процесс по всем транспортным специальностям, сопутствует решению задач, поставленных Программой развития университета до 2030 года. В ряду задач по подготовке для транспортной отрасли высококвали-

фицированных кадров РУТ (МИИТ) реализует важнейшую функцию отраслевого научно-образовательного и методологического центра, системного интегратора передовых достижений в области транспортного образования. Университет формирует и реализует компетенции для решения комплекса системных задач транспортной отрасли в области транспортного права. Кроме подготовки специалистов по праву и правоприменительной практике для всех видов транспорта, для органов охраны правопорядка и таможни, Российский университет транспорта ведет работу по созданию системной научной школы в сфере транспортного права, активизирует включение в образовательную и научную деятельность вопросов правового обеспечения транспортной деятельности.

Учебник «Транспортное право», подготовленный кафедрой Юридического института РУТ (МИИТ), является той необходимой учебной литературой, изучая которую транспортник углубляет правовые знания до уровня, требуемого при исполнении практических обязанностей по профессии. При явном недостатке литературы по транспортному праву предлагаемый учебник может оказаться основным источником пополнения правовых знаний, продуктивно воздействующих на формирование транспортных отношений. Глубокое, осознанное изучение транспортного права помогает проникать в транспортно-правовую проблематику, обеспечивает единство и системность формирования студентами транспортных вузов необходимых, крепких правовых знаний с ориентацией на потребности предстоящей профессиональной деятельности.

Трудолюбие и усердие авторского коллектива возвели учебник по транспортному праву на вершину, с которой он станет заметным преподавателям правовых дисциплин транспортных вузов в формировании на высоком научном и методическом уровне правозначимых компетенций у будущих специалистов-транспортников. Уникальный в области транспортного права, учебник окажется полезным при использовании в процессе профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов власти, корпораций и иных субъектов, осуществляющих деятельность в сфере транспортного комплекса.

Хорошо подготовленный учебник по транспортному праву не решит всех тех емких задач, для которых он готовился и издавался, если он окажется нетронутым и останется на книжной полке не востребованным только по той причине, по какой право нередко предавалось забвению. Горько вспоминать те годы, когда взамен правовых принципов появлялись субъективные решения, тормозившие развитие экономики и транспорта. В воспитании транспортников нового поколения невозможно обойтись без глубокого изучения транспортного права как основного регулятора транспортных отношений и гаранта правопорядка на транспорте. На пути укрепления правовой культуры каждого работника транспортной системы несомненный вклад внесет изучение

учебника «Транспортное право». Популярность учебника будет расти, если авторский коллектив, возглавляемый известным и авторитетным ученым-правоведом, доктором юридических наук, Заслуженным деятелем науки Российской Федерации А. И. Землиным, не утратит пылкого интереса к продолжению научных исследований проблем транспортного права. Старательный научный труд освежит плодотворную работу по совершенствованию, обновлению и дополнению учебника «Транспортное право», оставляя приятное ощущение всех, кто умножил свои знания новыми правовыми идеями.

Н. А. Духно

Авторский коллектив

Руководитель авторского коллектива доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **А. И. Землин**

Борисова Светлана Валентиновна, кандидат юридических наук, доцент — глава 8.

Гоц Евгения Валентиновна, старший преподаватель — параграф 2 главы 3 (в соавт. с М. А. Матвеевой).

Духно Николай Алексеевич, доктор юридических наук, профессор — предисловие.

Землин Александр Игоревич, доктор юридических наук, профессор — глава 2; параграфы 1, 4 главы 3; параграф 3 главы 3 (в соавт. с Т. М. Химич); параграф 1 главы 5 (в соавт. с О. М. Землиной); параграфы 2, 3 главы 5; параграф 1 главы 7 (в соавт. с О. М. Землиной); параграфы 2, 4 главы 7; глава 9 (в соавт. с А. В. Пищелко).

Землина Ольга Михайловна, кандидат юридических наук, доцент — параграф 1 главы 5 (в соавт. с А. И. Землиным); параграф 1 главы 7 (в соавт. с А. И. Землиным); параграф 3 главы 7.

Мамонова Марина Васильевна, старший преподаватель — глава 4.

Матвеева Мария Андреевна, старший преподаватель — параграф 2 главы 3 (в соавт. с Е. В. Гоц).

Мельникова Юлия Владимировна, кандидат юридических наук, доцент — глава 6; параграф 2 главы 13; параграф 2 главы 14.

Мельников Владимир Сергеевич, доктор юридических наук, профессор — параграф 1 главы 13; параграф 1 главы 14.

Опёнышев Олег Сергеевич, кандидат юридических наук, заместитель прокурора Московской межрегиональной транспортной прокуратуры, государственный советник юстиции 3 класса, Заслуженный работник прокуратуры Российской Федерации — параграф 5 главы 7.

Петров Юрий Иванович, кандидат исторических наук, доцент — параграфы 1—5 главы 1.

Пищелко Александр Валериевич, доктор педагогических наук, профессор — глава 9 (в соавт. с А. И. Землиным).

Расулов Алекпер Вагифович, кандидат юридических наук, доцент — главы 11, 12.

Филиппова Марианна Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент — глава 10.

Харламова Юлия Александровна, доктор политических наук,
доцент — параграф 6 главы 1.

Химич Татьяна Михайловна, кандидат исторических наук,
доцент — параграф 3 главы 3 (в соавт. с А. И. Землиным).

Принятые сокращения

В учебнике использованы сокращенные наименования органов государственной власти в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, установленным распоряжением Администрации Президента РФ совместно с Аппаратом Правительства РФ от 16.07.2008 № 943/788.

Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята все-народным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

Воздушный кодекс РФ — Воздушный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

КВВТ РФ — Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

КТМ РФ — Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УАТГНЭТ — Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта от 08.11.2007 № 259-ФЗ

УЖТ РФ — Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации от 10.01.2003 № 18-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

Прочие сокращения

абз. — абзац

гл. — глава

ОАО «РЖД» — открытое акционерное общество «Российские железные дороги»

п. — пункт(ы)

разд. — раздел(ы)

ст. — статья(и)

ч. — часть(и)

Введение

Учебник подготовлен коллективом преподавателей кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) и посвящен рассмотрению основных тем, изучаемых в рамках дисциплины «Транспортное право».

Уникальность, присущая данному изданию, обусловлена преподаванием указанной учебной дисциплины будущим юристам и специалистам транспорта с позиций классической теории права, преломленной через призму научной школы транспортного права, сформированной и развиваемой профессорско-преподавательским составом кафедры.

Принимая во внимание необходимость формирования у обучающихся высокой правовой культуры, развитого профессионального правосознания, гражданской зрелости и общественной активности, авторы учебника стремились решить задачу формирования у студентов навыков анализа законодательства в сфере транспорта и умений соотносить положения тех или иных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность транспорта, с общеправовыми категориями и институтами. В целях решения указанной задачи в книге освещаются особенности правового регулирования отношений в сфере транспорта.

Представленный материал отражает современные тенденции динамично развивающегося российского законодательства, последние изменения в нормативных правовых актах, регулирующих транспортную деятельность.

В учебнике в доступной форме представлены знания о теории транспортного права, сведения из области правового регулирования транспортных отношений. Издание отражает особенности правового регулирования отношений в сфере транспорта, представляет интерес не только для студентов, но и для научных работников, преподавателей, специалистов и всех, кто интересуется вопросами права и его связями с транспортом.

В результате изучения дисциплины «Транспортное право» студент должен освоить:

трудовые действия

— владения способностью к планированию и объективной оценке результатов своей практической деятельности в транспортной сфере с правовых позиций;

— навыком анализа правоотношений, возникающих в процессе функционирования транспортной отрасли;

необходимые умения

— осуществлять анализ социальных явлений и процессов с позиций теории транспортного права;

— организовывать свою деятельность по предстоящему должностному предназначению на основе глубокого усвоения и осознания значимости норм транспортного права;

необходимые знания

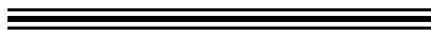
— места и роли транспортного права в системе российского права;

— основных аспектов транспортного законодательства;

— системы правоотношений на транспорте;

— основ транспортного права.

Раздел I
ТЕОРИЯ ТРАНСПОРТНОГО
ПРАВА



Глава I

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Адекватно и полно познать какое-либо социальное явление возможно только через изучение его исторических корней, исследование его генезиса¹.

Профессор права Московского университета А. Н. Филиппов определял задачу историко-правового подхода к юридическим исследованиям следующим образом: «Какое бы юридическое понятие мы ни взяли в истории..., каждое из них пережило длинный ряд изменений, прежде чем предстало перед нами в том развитом и расчлененном образе, в каком оно является в современных юридических теориях или законодательствах различных стран. Над видимым хаосом беспорядочной смены одних юридических норм и учреждений другими царит, в действительности, строгая последовательность правовых явлений, причинная зависимость одних от других, преемственность их развития»².

Результаты историко-правовых исследований свидетельствуют о том, что правовому регулированию и организации транспортной деятельности в России во все времена придавалось особое значение, предопределенное его ролью в развитии экономики и обороны страны.

Появление термина «транспортное право» отечественная и зарубежная литература относит к концу XIX века. Однако правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе деятельности транспорта в России, зародилось значительно раньше и началось с регламентации судоходства и транспортировки грузов по водным путям. Это объясняется тем, что самыми древними видами транспорта в России были именно речной и морской транспорт, а геополитическое расположение Руси (великий морской путь «из Варяг в Греки») способствовало их активному использованию. Одним из первых актов морского права

¹ Генезис — происхождение, история зарождения. См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1986. С. 111.

² Цит. по: *Землин А. И.* Опыт правового регулирования финансового обеспечения войск в годы Великой Отечественной войны. 60 лет Великой Победы: история, уроки, современность : Материалы межвузовской научной конференции, 19 апреля 2005 г. Военный университет. М. : ВУ, 2005. С. 231—232.

ряд исследователей называют договор киевского князя Олега с Византией 911 года, который закреплял правила защиты от разграбления потерпевших аварии купеческих судов и помощи пострадавшим.

Первоначально источниками правового регулирования общественных отношений в транспортной деятельности выступали **обычаи делового оборота**. Позднее, в XIV—XVII веках деятельность транспорта наряду с обычаями оборота начинает регулироваться специальными нормами, носящими транспортный характер.

1.1. Зарождение транспортного законодательства в Древней Руси

Зарождение и развитие транспортного права в России связано с появлением и совершенствованием транспортных путей сообщения еще в Древние времена. Местные особенности и вековые обстоятельства истории наложили свою печать на все жизненные проявления народа, населявшего Россию. Плоское пространство, суровый климат, близость к кочующим племенам, от которых надо было защищать первые зачатки своей государственности, а затем и многолетнее монголо-татарское иго, из-под которого Русь медленно освобождалась, — все это сформировало для России образ, в котором быт ее явился в XVI столетии. Пути сообщения в это время находились в самом неустроенном состоянии, ужасая иностранцев, приезжавших в Россию. Летом Москва была непроходима из-за грязи и отвратительных дорог. Весной тающие снега превращали поля в болота, а в дождливые периоды лета лужи стояли по дорогам до осени.

Этими обстоятельствами объясняется то, что князья Древней Руси на протяжении многих лет отправлялись в полюдь для сбора дани с подвластных племен в конце осени, а летом по рекам совершали торговые поездки. Но русские князья рано начали заботиться об устройстве дорог и мостов и вообще о путях сообщения, правда, вначале руководствуясь военными соображениями. В летописи под 1014 годом сказано: «и рече Володимер требите путь и мостите мосты хотяшетьбо на Ярослава ити»¹.

О том, что правительство рано обратило внимание на улучшение путей сообщения, свидетельствуют такие сборы, как мостовщина² и перевозки³, принадлежность которых к числу самых древнейших торговых пошлин не вызывает сомнения. Именно эти сборы обеспечивали работы по строительству и эксплуатации дорог и мостов. Принятый в 60-е годы XIII века «Устав князя Ярослава о мостех» был посвящен организации мощения главных торговых магистралей Новгорода и дорог, ведущих к пристаням и к месту городского торга. В нем при-

¹ Цит. по: *Осокин Е. Г.* Внутренние таможенные пошлины в России. Казань, 1850. С. 36.

² Мостовщина — пошлина, которая взималась за проезд через мост.

³ Перевоз — пошлина, которая взималась при переправе через реку.

водилась разверстка мостовой повинности в Новгороде, говорилось об организации строительства и ремонта Великого моста через Волхов и сплаве строительных материалов для мощения торговых проездов и ремонта мостов.

Первоначально устройство мостов и перевозов из-за недостатка средств у правительства производилось не за счет казны, а как личная повинность граждан. Даже в XVI столетии не все затраты на мосты и перевозки принимались на казенный счет, часть из них оставалась личной повинностью населения.

Так, например, грамотой 1596 года было установлено, что мосты на малых речках, пострадавшие во время весеннего разлива, должны ремонтироваться «ближними сохами», т. е. крестьянами, хотя обычно ремонт судов и плотов осуществлялся из казенных средств, выручаемых за провоз. О повинности мостить мосты упоминается также во многих жалованных грамотах.

Поскольку наземные пути сообщения было пригодны к перемещениям по ним в основном зимой, на санях, то торговые поездки совершались летом преимущественно **по воде**. Торговцы везли свои товары по широким рекам в больших судах, а для малых рек использовали небольшие суда, приспособленные к руслу этих рек. При переходе малых рек в большие и наоборот товары перекладывались в суда, соразмерные предстоящему водному пути. Плавание по рекам, особенно малым, было сопряжено с большими трудностями и опасностями: сильный встречный ветер не позволял двигаться вперед иногда по целым неделям. Отправляясь по рекам поздней осенью, торговцы рисковали оказаться среди льдов и зимовать на реке в связи с наступившими заморозками. Случалось и затопление судов. В этих случаях правительство предписывало воеводам принимать меры по поиску купеческих товаров, возвращая их хозяевам¹.

1.2. Становление транспортного законодательства в Московском государстве

В первой половине XVII века стал наблюдаться заметный рост ремесел, торговли, происходило складывание единого всероссийского рынка, усложнение государственного аппарата в центре и на местах — все эти процессы сделали в значительно большей мере, чем это было в предшествующие годы, необходимым государственно-правовое регулирование режима внутренних путей сообщения и их финансового обеспечения.

К середине XVII столетия заметно возросла законодательная деятельность Московского государства, усилилось стремление правитель-

¹ Житков С. М. Исторический обзор устройства и содержания водных путей и портов в России за столетний период: 1798-1898. СПб., 1900. С. 3—4.

ства подвергнуть правовой регламентации как можно больше сторон и явлений общественной и государственной жизни. Активизировалась правотворческая деятельность, венцом ее стало создание **Соборного уложения 1649 года**.

Дорожное правовое регулирование, сложившееся к этому времени, получило в нем наиболее полное выражение. Содержание главы IX Уложения «О мытах, и о перевозех, и о мостах» составили нормы двух направлений общественных отношений: регламентация сбора проезжих пошлин и обеспечение сохранности и благоустройства дорог.

Уделяя основное внимание проезжим пошлинам, глава регламентировала и порядок содержания дорог, мостов и перевозов, показывая тем самым, для чего были введены проезжие пошлины — для поддержания в порядке путей сообщения. Причем мостовщина и перевозки составляли особенный род проезжих пошлин. Правительство, учреждая и содержа за свой собственный счет на дорогах мыты¹, а на реках перевозки, вправе было требовать себе от проезжавших торговых и не торговых людей вознаграждение за понесенные издержки. На подобное вознаграждение имели право и частные лица, если они вместо правительства брали на себя содержание мостов и перевозов².

Проезжие пошлины носили целевой характер. Уложение установило, что вотчинники и помещики, собиравшие мостовщину и перевоз, должны были оправдывать назначение этих средств и содержать в хорошем состоянии дороги, мосты и перевозки, своевременно их ремонтируя. Если же по причине плохих дорог был причинен ущерб имуществу служилых или торговых людей, то его возмещение в государевых землях осуществлялось должностными лицами или откупщиками, а в частных — их владельцами. На владельцев вотчин и поместий также возлагалось обязательство строить новые сооружения, взамен пришедших в негодность.

В 14 и 15 статьях Уложения правовой режим дорог определялся двойственно. С одной стороны, право проезда по дорогам, проходящим через вотчины и поместья, представлялось как сервитутное право³. С другой стороны, территорию дорог закон рассматривал как не принадлежащую собственнику окружающих земель, однако при этом предусматривалась возможность припашки дороги к земле вотчинника или помещика на определенных условиях.

Развитие торговли и потребности государственной службы обуславливали необходимость улучшения путей сообщения. Но строительство новых дорог и переездов требовало немалых средств. Учитывая это обстоятельство, Уложение предусматривало, по просьбам вотчинников и помещиков, создание новых пунктов сбора пошлин в тех владениях,

¹ Мыты — места, где взималась проезжая пошлина «мыт».

² *Осокин Е. Г.* Указ. соч. Казань, 1950. С. 34—35.

³ Сервитутное право — ограниченное право пользования чужим имуществом в земельных отношениях.

где были плохие дороги без настилов, а также на не проходимых реках при отсутствии мостов, где их не было «изстари». Получаемые средства должны были идти на возмещение затрат, связанных как со строительством настилов дорог, мостов и перевозов, так и на их эксплуатацию.

В связи с развитием гидростроительства возникали и новые случаи сервитутов. В целях устранения препятствий для судоходства не разрешалось делать на реках новые запруды, плотины и мельницы. Вместе с тем, если кто на судоходной реке делал плотину, он обязан был устроить ворота для свободного прохода судов¹. Если же строительство новых плотин и мельниц вело к затоплению существующих дорог и бродов, а владельцы сооружений при этом незаконно брали с проезжих за перевоз и мостовщину, то мельницы, мосты и перевозы подлежали сносу.

Таким образом, Уложение 1649 года включило в себя определенный правовой статус сухопутных и водных путей как средств сообщения и торговли, сложившийся в первой половине XVII века. Основанием его стал один из интересов государства, состоявший в необходимости облегчить передвижение по дорогам служилых людей и гонцов. К сожалению, интересы торгующего класса здесь были еще не достаточно учтены, что негативно сказывалось на темпах развития торговли и ремесел, и это определило в дальнейшем направление развития законодательства транспортной сферы.

1.3. Развитие транспортного законодательства в XVIII столетии

Постепенно сложившаяся в России к середине XVII века организация дорожного дела, а также дорожный правовой статус не привели к систематической деятельности правительства в области дорожного дела. Системный подход в этой сфере начался при Петре Великом: именно при нем начались первые работы по устройству водных и сухопутных путей сообщения, вызванные заботой о развитии торговли и промышленности.

В период царствования Петра I правовое регулирование общественных отношений, в том числе и в сфере транспортной деятельности, все больше стало обретать черты относительно стройной системы.

Отдавая предпочтение **водным путям** сообщения, Петр возобновил начатое еще турками во второй половине XVI века строительство судоходного канала между Иловлею, притоком Дона и Камышевкой, притоком Волги. Но в 1701 году работы прекратились в связи с начавшейся войной со Швецией. Вслед за этим Петром было предпринято устройство второго искусственного водного пути для соединения Дона с Волгой посредством Ивановского канала. К 1707 году было уже устроено более 20-ти каменных шлюзов. Но в 1711 году, когда Азов должен

¹ См. Статья 17 Соборного уложения 1649 года // Российское законодательство X—XX веков. Т. 3. Акты Земских соборов. М., 1985. С. 101.

был перейти к туркам, работы были прекращены. Вместе с тем Петру удалось реализовать несколько проектов искусственных водных путей, в частности построить **судоходный канал Вышневолоцкой системы**¹.

Для осуществления руководства в сфере транспорта создавались специальные государственные органы, наделенные полномочиями по выработке транспортно-правовых норм. В 1717 году Петр I учредил ряд коллегий, среди которых была и Коммерц-коллегия. В данном ей Регламенте не было прямых указаний на осуществление деятельности в области дорог и дорожного строительства, однако поскольку торговое дело самым непосредственным образом было связано с дорогами, то и обеспечение перемещения по ним вменялось Коммерц-коллегии. Коллегии Петр поручил создание необходимых условий для торговой деятельности купечества, и, так как основные пути сообщения были морскими и речными, торговый флот с хорошо обученными командами стали ее заботой. Коллегии вменялось контролировать производство работ по развитию водных сообщений и по строительству сухопутных дорог.

Активная практическая деятельность по сооружению водных транспортных путей способствовала и ускорению развития российского морского законодательства, свидетельством чего явилось принятие **20 июля 1720 г. Устава о эверсах**². Эверсы³ по распоряжению царя передавались купцам для перевозки товаров.

Устав детально регламентировал взаимоотношения хозяина судна и грузоотправителя, устанавливал время погрузки и разгрузки, а также распределял издержки по погрузке и разгрузке. Возмещение ущерба при повреждениях, понесенных эверсом, возлагалось на хозяина судна, а убытки, связанные с товарами, нес купец. Получение груза подтверждалось распиской⁴.

Будучи сторонником водного транспорта, Петр I не оставлял без внимания и **сухопутные пути сообщения**. При нем как первый опыт дорожного строительства началось сооружение сухопутной дороги от Москвы до Волхова.

В сенатском указе от 1 июня 1722 г. «О постройке новой дороги от Волхова до Москвы и о сборе для сего денег с купечества и крестьянских дворов, против канального расположения» был определен порядок строительства, время его осуществления и силы, которые для него привлекались. В дорожные работы были вовлечены люди, «которые живут от дороги даже до 50 верст в стороны», работы выполнялись в «сухое время, чтобы только коренья выкопали», мостить же и рвы копать должны были «в осень когда от полевой работы отделаются»⁵.

В 1724 году вышло указание о порядке выполнения ремонтных работ на дорогах местного значения, проходящих вблизи сельских

¹ Житков С. М. Указ. соч. С. 7.

² См.: ПСЗ. Т. VI. 1720. № 3615. С. 218—220.

³ Эверс — грузовое одномачтовое плоскодонное судно, имеющее вооружение.

⁴ См. ПСЗ. Т. VI. 1720. № 3615. С. 219.

⁵ ПСЗ. Т. VI. 1722. № 4025. С. 716—717.

поселений. Эти работы ложились на плечи крестьян из близлежащих к дороге деревень. Работы проводились по приказу земского комиссара весной и осенью — как считалось, в нерабочую пору. В ремонте больших дорог, имеющих государственное значение, участвовали целые провинции, через которые дороги пролегали.

Разверстка нагрузки осуществлялась по числу душ мужского пола, по шведскому примеру, при этом сажень моста на болотистом месте приравнивалась к 10 сажням на сухих местах и к 5 сажням на грязных¹.

После смерти императора Петра I в январе 1725 года темпы строительства путей сообщения в России замедлились. Вместе с тем внимание дорогам по-прежнему уделялось. Продолжали выделяться средства на ремонт старых и сооружение новых дорог, а при необходимости предоставлялась и рабочая сила из воинских гарнизонов. Развивалось и транспортное законодательство.

В правление Анны Иоанновны в марте 1731 года вышел сенатский указ «О починке по Санктпетербургской и Псковской дорогам мостов из казны, об отпуске на сие потребной суммы и об употреблении на починку перспективной дороги от Волхова до Санктпетербурга несколько рот из гарнизонных полков»². Для активизации работ по сооружению тракта, соединяющего Санкт-Петербурга и Москву, в 1731 году была создана Канцелярия перспективной дороги, тогда же были разработаны Правила строительства дорог, мощение фашинами³ в болотистых местах. Канцелярия стала первым специализированным органом, непосредственно занимавшимся путями сообщения, она подчинялась Сенату, а ее содержание осуществлялось за счет средств, получаемых с пользователей дорог⁴. В 1755 году Канцелярия перспективной дороги была переименована в Канцелярию от строения государственных дорог. Указ определил место пребывания органов управления Канцелярии на реке Тосне⁵, а ее Конторе — в Москве⁶. Канцелярия стала органом, заведующим строительством и содержанием государственных дорог. Возглавлял Канцелярию главный судья, а непосредственными исполнителями распоряжений Канцелярии были воеводы⁷.

¹ Семенов А. Изучение исторических сведений о Российской внешней торговле и промышленности с половины XVII-го столетия по 1858 год. Часть первая. СПб., 1859. С. 84—85.

² См. ПСЗ. Т. VIII. 1731. № 5711.

³ Фашина — связка прутьев, пучок хвороста, перевязанный скрученными прутьями, веревками или проволокой. Фашины применялись в дорожном строительстве для устройства дорог на болотах и в других местах.

⁴ Макарова С. Л. Канцелярия перспективной дороги // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.). Книга 2. М. : Наука, 1999. С. 223.

⁵ Река Тосна протекает по территории Кировского, Тосненского и Лужского районов Ленинградской области.

⁶ ПСЗ. Т. XIV. 1755. № 10377.

⁷ Макарова С. Л. Канцелярия от строения государственных дорог // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.). Книга 2. М. : Наука, 1999. С. 221.

Развитие водных путей, которому много сил отдал Петр I, нашло свое продолжение в правление его приемников. В последующие годы было принято много правительственных актов, относящихся к водным путям.

В 1734 году в ответ на жалобы купечества на чинимые препятствия при движении по рекам и берегам этих рек именным указом было подтверждено, что «дороги для бечевой тяги¹ судов не запахивать, останки судам не делать, и рек, на которых существует судоходство, мельницами и плотинами не загораживать»². В 1736 году вышло подтверждение запрета пасти скот, пахать земли и косить сено на определенном пространстве около Тверского и Унинского каналов. В 1743 году для создания свободного движения по рекам было приказано сломать мельницы, которые затрудняли проход судов, и впредь такого строительства не производить³.

Межевой инструкцией 1766 года правительство регламентировало отношения, складывавшиеся по эксплуатации бечевников⁴, которые продолжали играть важную роль в судоходстве по российским рекам. В ней было указано нарезать десятисаженное пространства на бечевники по берегам как судоходных рек, так и по тем рекам, где мог быть судовой ход. Бечевники необходимо было нанести на планы. За порчу бечевников взимался штраф, запрещалось их вспахивать и застраивать. Судопромышленникам было разрешено свободно причаливать и выгружать суда на бечевник⁵.

С развитием дорожной сети в городах Российской империи вставали вопросы безопасности движения по ним транспорта и пешеходов.

С появлением экипажей и гужевых повозок они сталкивались друг с другом, водители, пассажиры и пешеходы получали травмы. Появились первые пострадавшие и первые нарушители порядка на дорогах. Россия с годами и столетиями приобретала традиции поддержания порядка на дорогах и улицах страны. Еще при царе Иване III повелевалось соблюдать правила езды и хождения по дорогам. Царские грамоты содержали своего рода первые правила передвижения по дорогам, в них же предписывалось строго наказывать нарушителей.

Петра I также не обошел своим вниманием вопросы, связанные с правилами дорожного движения. В одном из его указов предписывалось: «На спине каждого извозчика или кучера должен быть номер,

¹ Бечевая тяга — в старину передвижение судна бечевой, которую тянули по берегу люди или лошади (См. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. Ок. 57 000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1988. С. 41.

² *Житков С. М.* Указ. соч. С. 43.

³ *Семенов А.* Указ. соч. Часть первая. С. 183.

⁴ Бечевник — сухопутная дорога вдоль берега водного пути (реки или канала), предназначенная для буксирования людьми (бурлаками) или лошадьми судов на канате (обычно несамходных барж).

⁵ *Житков С. М.* Указ. соч. С. 43.

зарегистрированный в полиции, для того, чтобы знать, кого бить кошками за первое нарушение правил дорожного движения, за второе — бить кошками и штрафовать, а за третье нарушение правил дорожного движения ссылат на каторгу». Несмотря на строгие меры, принимаемые верховной властью, было много нарушителей запрета ездить быстро, нередко были случаи наездов на пешеходов и столкновений транспортных средств.

Вступление Елизаветы Петровны на престол ознаменовалось манифестом, жаловавшим населению некоторые послабления в уплате налогов, и смягчением наказаний за уголовные преступления. Милость императрицы не обошла и любителей быстрой езды. **15 декабря 1741 г. вышел ее указ «О позволении каждому содержать столько лошадей сколько кому потребно»**. В указе императрица в категоричной форме заявила, что отменяет распоряжение своей предшественницы Анны Иоанновны «о недержании обретающимся в Санкт-Петербурге всем чинам, сверх определенного тем указом числа лошадей, под штрафом взятия тех лошадей в казну безденежно» и позволяет «содержать всякому по прежнему, сколько кому потребно»¹. Такие шаги противоречили политике, которая проводилась ее предшественниками издревна. С незапамятных времен в России существовали ограничения на количество впрягаемых лошадей для разных слоев населения.

Очевидно, что предшественники Елизаветы Петровны добивались большего удобства для населения, полагая, что движение на улицах при большей компактности будет и более безопасным. Вскоре и Елизавета Петровна смогла это понять и уже через три месяца стала возвращать запретительные меры своих предшественников.

19 марта 1742 г. вышел именной указ «О воспрещении ездить в Москве по улицам на резвых лошадях». В документе отмечалось, что «в Москве многие всяких чинов люди ездят на резвых лошадях и давят и побивают людей». Полицеймейстерской канцелярии предписывалось отлавливать таких лихачей и забирать лошадей в императорскую конюшню². В указе ничего не было сказано о мерах ответственности за совершаемые наезды на людей, в том числе и со смертельным исходом. Видимо, это было прописано в руководящих документах полицеймейстерской канцелярии, которая в своей деятельности руководствовалась пунктами генерал-полицмейстеру, инструкцией московскому обер-полицмейстеру, многочисленными указами, касающимися полицейского управления.

25 января 1744 года вышел очередной указ «О воспрещении скорой езды по городу, и о непроизношении бранных слов». В нем, как и в предыдущем от 19 марта 1742 г., отмечалось, «что в Москве на лошадях ездят весьма скоро, от чего попадающих на встречу людей не только бьют верховые плетьюми, но и лошадьми топчут, без всякого

¹ ПСЗ. Т. XI. 1741. № 8483.

² ПСЗ. Т. XI. 1742. № 8530.

рассуждения и сожаления», при этом еще и скверно бранятся. Полицейская канцелярия должна была довести до всех, что «какого б кто звания ни был, на лошадях скоро ездить и браниться не дерзали, и верховым людям плетей, кроме фореиторов¹ и кучера, не иметь». Однако, как и прежде, ответственность за совершение таких хулиганских действий, граничащих с преступлениями, была ничтожной. Виновных штрафovali «по силе указов»².

Когда на престол взошла Екатерина II, она продолжила борьбу за наведение порядка на дорогах Санкт-Петербурга, но для тех, кто нарушит законоположения Елизаветы Петровны, установила такие размеры штрафа, которые стали отврезвляюще действовать на нарушителей. Например, в **Указе от 25 февраля 1764 г. «О неезде в санях тройкою с двумя вершниками»** Екатерина установила за третью припряжную лошадь по 500 рублей штрафа³. Очевидно, что такие меры вполне могли обезопасить движение на улицах Петербурга, если, конечно, закон исполнялся неукоснительно.

Уже в начале своего правления Екатерина II обратила внимание на **дорожное дело**.

Указом «О приведении Государственных дорог в наилучшее состояние» от 18 февраля 1764 г. руководителем Канцелярии строения государственных дорог был назначен генерал-поручик Николай Муравьев, с предоставлением ему широких полномочий. Перед ним была поставлена задача «приводить все Государственные дороги в наилучшее состояние», при этом он мог требовать помощи от Сената и даже непосредственно обращаться к императрице⁴. Вскоре Канцелярия приобрела статус центрального учреждения, и местная власть губерний и провинций должна была регулярно перед ней отчитываться о состоянии дорог.

В результате губернской реформы в 1775 году в России были учреждены новые местные органы власти. В финансовой сфере ими стали казенные палаты, основным назначением которых являлось обслуживание фискальных интересов государства. И хотя казенные палаты были финансовыми органами, круг дел, которыми они занимались, был весьма широк, включая и дорожное строительство.

В связи с реформой местного управления именованным указом от 24 октября 1780 г. Канцелярия строения государственных дорог была упразднена. Готовые дороги перешли в ведомства исправников и нижних земских судов, для незавершенных дорог были учреждены особые экспедиции при губернских казенных палатах⁵.

¹ Фореитор — кучер, сидящий верхом на одной из передних лошадей, запряженных цугом.

² ПСЗ. Т. XII. 1744. № 8868.

³ См. ПСЗ. Т. XV. 1764. № 12058.

⁴ См. ПСЗ. Т. XVI. 1764. № 12053.

⁵ ПСЗ. Т. XX. 1780. № 15074.

В 1786 году был создан новый дорожный орган — Комиссия о дорогах в государстве. Указ от 14 марта широко не распространялся о необходимости хорошего содержания дорог, но отмечал, что они нужны «для обеспечения сообщения между различными местами государства, для доставления в жизни человеческой нужного, для пособия торговли, следовательно и для блага общего»¹.

Первым практическим опытом для Комиссии о дорогах в государстве должно было стать строительство дороги между Санкт-Петербургом и Москвой. Представленные уже на тот момент в Сенат планы и сметы по этой дороге и были ей переданы.

Водные пути в правление Екатерины II получили дальнейшее развитие, чему способствовало зарождение торгового флота, на который до этого мало обращали внимания.

Отсутствие в России устава купеческого водоходства вынуждало русское купечество руководствоваться нормами законов иностранных государств.

Неурегулированность отношений между хозяевами кораблей и наемными работниками часто приводила к беспорядкам на судах, препятствовала развитию торговли. **В 1781 году Устав, наконец, был принят, и многие спорные вопросы получили в нем разрешение**².

Устав определил права и обязанности хозяев кораблей, их нанимателей и служащих на судах. Добросовестным судоходцам, имеющим на то свидетельство хозяина судна, разрешено было на пристанях приморских городов записываться в мореходы, наниматься и ходить на российских купеческих кораблях. Они вправе были из своей среды выбирать главного артельщика и нескольких старшин для наблюдения за служащими судов, отстаивая их интересы.

В 1781 году была обнародована и вторая часть Устава купеческого судоходства, содержащая нормы, регулирующие страхование кораблей на случаи кораблекрушения и порчи товаров. Однако поскольку в это время в России еще не было страховых обществ (они появятся только в правление Николая I), хозяева судов вынуждены были страховать русские корабли и товары в иностранных страховых обществах, что создавало много неудобств. Кроме того, иностранные страховые общества неохотно брались страховать корабли русского флота, поскольку многие из них управлялись малоопытными корабельщиками³.

Павел I с большим уважением относился к Петру Великому, поэтому в дорожном деле он, прежде всего, обратил свой взор на развитие водных путей сообщения.

¹ См. ПСЗ. Т. XXIX. 1806. № 22150. С. 319—322.

² Лаппо-Данилевский А. С. Собрание и свод законов Российской империи, составленные в царствование Екатерины II. Очерк внутренней политики императрицы Екатерины II. М., 2011. С. 165—166.

³ Семенов А. Указ. соч. Часть вторая. СПб., 1859. С. 49—50.

Уже в 1797 году был решен вопрос о создании особого учреждения для заведования в империи путями сообщения, первоначально исключительно водными. Указом Правительствующего Сената от 27 февраля Главное управление водными коммуникациями возглавил тайный советник Сиверс. Через год, 28 февраля 1798 г., после получения им соответствующего положения, содержащего конкретные задачи, решение которых на него возлагалось, началась практическая деятельность этого учреждения. Главному управлению были переданы все водные сообщения Российской империи.

Но созданная еще Петром Великим Камерц-коллегия, ответственная за дела коммерции, продолжала также заниматься водными путями, связанными с торговлей. В 1800 году на обращение купечества по вопросам торгового мореходства вышло Высочайше утвержденное мнение общего собрания коллегии, которое по большинству пунктов ходатайства купечества с ним согласилось. Всему русскому купечеству и посадскому населению без каких-либо ограничений было разрешено содержать морские суда. При формировании судовой команды до получения необходимого образования в специальных школах лиц, знающих кораблестроение, разрешено было брать матросов из Адмиралтейства. Ежегодные освидетельствования судов и выдача об этом аттестатов была отменена, вместо этого стали выдавать свидетельства судам после окончания их строительства сроком на 6 лет. В случае недостатка вольнонаемных матросов для русских купеческих судов, отправляемых в иностранные порты, позволялось требовать у Адмиралтейства 4 знающих матроса на каждое судно, с установленной им заработной платой за их службу. До получения из мореходных школ специалистов по управлению судами, снабжать купеческие суда шкиперами и штурманами должно было Адмиралтейство¹.

Проблема бечевников, как и тридцать лет назад, оставалась злободневной, поэтому были приняты отдельные законодательные акты (дополнительные статьи к общей межевой инструкции 1798 года, Указ Правительствующего Сената 1799 года), направленные на установление более твердого законного порядка, охраняющего бечевники, где применяются судоходные работы. Кроме того, запрещалось устройство плотин и заколов² на этих реках и особенно на тех реках, на которых применялся обратный подъем порожних судов.

1.4. Водные пути сообщения в правление Александра I и Николая I

В царствование Александра I принятые законодательные акты продолжили традиции купеческого судостроения и мореплавания. Активизировались работы по созданию торгового флота.

¹ Семенов А. Указ. соч. Часть вторая. С. 52—53.

² Заколы — в старину система рыболовных снастей, расставленных поперек реки или в море. Устраивались путем забивания кольев в дно водоема.

В течение 4-х лет из казенных лесов было построено 60 единиц мореходных торговых судов для Беломорских портов, а для Балтийских — 114, всего 174 судна¹. Повысились технические требования к сооружаемым судам. С 1800 года в Архангельской губернии было запрещено строить лодки без чертежей корабельного мастера и согласия лесничего.

В 1805 году в г. Херсоне началось формирование новой отрасли промысла местного населения — постройка мореходных и других видов судов. Это дело оказалось весьма полезным. Продукция с днепровских берегов активно устремилась к Одессе, а прибывающие лодки с большой выгодой для местного купечества загружались хлебом, но их было недостаточно для отправки леса и соли, которые также пользовались большим спросом на днепровских просторах. Правительство увидело назревшую потребность в быстром росте судоходного парка. С этого времени оно стало выделять средства на строительство судов современных моделей. В 1805 году было выделено 100 тыс. рублей ссудных денег. В 1809 году правительство с целью оказания помощи желающим строить суда для плавания по Азовскому морю современных моделей и соответствующих размеров по чертежам, одобренным правительством, выделило 30 тыс. руб. Жители Таганрога, Ростова, Нахичевани и Мариуполя, желавшие построить лодку на правительственных условиях, получали ссуду в размере 1 тыс. руб. под соответствующий процент на 5 лет под залог имущества или поручительство.

В 1821 году для поощрения постройки грузовых судов на Черном и Азовском морях правительством было выделено 150 тыс. руб. на ссуды русским подданным. Для особого покровительства купеческого мореплавания по Азовскому морю и для поощрения судостроения в 1808 году все предметы ведения в этой сфере и относящиеся к этому региону были переданы Таганрогскому градоначальнику, как особому попечителю купеческого судоходства на этом море. В 1809 году было разъяснено, что ранее принятое решение о наличии на судах половины личного состава матросов из русских подданных было мерой обеспечения судна защитой русского правительства. Вместе с тем если хозяин корабля возьмет на себя ответственность за возможные будущие неприятности, то он вправе принять матросами более половины иностранцев².

В правление Александра I наблюдалось улучшение водных сообщений. Были завершены строительные работы по сооружению многих каналов, начатых еще при его предшественниках. В 1804 году открылось судоходство по Огинскому каналу. Канал, протяженностью 46 верст, соединил реки Щару и Яцольду, а через них — и Черное море с Балтийским³.

¹ Семенов А. Указ. соч. Часть вторая. С. 166—167.

² Там же, с. 172.

³ Там же, с. 173—174.

В 1803 году было завершено строительство Северо-Екатерининского канала, соединившего реки Каму и Северную Двину. В 1806 году было возобновлено соединение рек Дона с Шатью, Ивановским каналом, предложенное еще Петром Великим. В петровские времена был начат и Тихвинский канал, в 1809 году последовало указание завершить его строительство, оборудовав бечевники по всему каналу, а в 1810 году — открыть судоходство¹.

В 1806 году по представлению Департамента водных коммуникаций состоялось важное решение Правящего Сената о признании рек водами общего пользования².

Судоходство, сборы за плавание, плата рабочим — все это получило в правление Александра I новое дальнейшую правовую регламентацию.

В 1809 году вышли правила для судоходства по Мариинскому каналу и Вышневолоцкому пути, в них устанавливалась глубина передвижения судов во время вешних вод и в остальное время, суда с превышением установленного веса груза штрафовались. В 1810 году были изданы правила для сплава судов и дров по рекам Тихвинке и Сясе. В 1817 году было установлено, что в случае затопления бечевника водой для тяги судов бесплатно можно пользоваться еще 2 ½ саженьями берега³.

Решение тех задач, которые были приведены выше, не могло осуществиться без преобразований в управлении путями сообщений. **20 ноября 1809 г. вышел манифест об управлении водяными и сухопутными сообщениями**⁴.

Если император Павел I создал Ведомство водяных коммуникаций и Экспедицию устройства дорог, то **Александр I** пошел дальше. Манифест не только отмечал значение путей сообщения, «находя, что устройство многочисленных и удобных сообщений в Государстве, толико обширном и обилующем толь различными произведениями, составляет одну из важнейших частей управления...»⁵. Он объявлял о создании Учреждения об управлении водяными и сухопутными сообщениями, Корпуса инженеров путей сообщения, а также учебного заведения Института Корпуса инженеров путей сообщения. Таким образом, транспортная отрасль приобрела значение, которого она еще никогда в государстве не имела.

В правление Николая I правовое регулирование на водном транспорте продолжало совершенствоваться.

В 1836 году законом были определены взаимные права и обязанности, с одной стороны, хозяев судов и судопромышленников, а с другой стороны, нанимаемых ими бурлаков и рабочих судов. В 1838 году вышел закон о бечевниках. По этому закону в одно общее

¹ Семенов А. Указ. соч. Часть вторая. С. 174.

² См. ПСЗ. Т. XXII. 1786. № 16346.

³ Семенов А. Указ. соч. Часть вторая. С. 175—176.

⁴ См. ПСЗ. Т. XXII. 1809. № 23996. С. 1305—1339.

⁵ См. ПСЗ. Т. XXII. 1809. № 23996. С. 1305.

понятие «водяных путей» были соединены как реки, по которым осуществлялось судоходство во всю навигацию, так и ручьи, сплавные работы по которым осуществлялись только при высокой весенней воде, при этом ограничения в правах собственности прибрежных владельцев были одинаковы для той и другой категории водных путей¹.

1.5. Зарождение и развитие железнодорожного законодательства в XIX веке

В правление Александра I в 1817 году в России приступили к строительству шоссейных дорог, но широкое распространение эти работы получили позднее, с 1836 года, но и этот период длился не долго. Во второй половине века интерес к грунтовым и шоссейным дорогам стал снижаться в связи с ростом железнодорожного строительства. Если в 1840—1860-х годах ежегодно в строй вводилось до 266 верст шоссейных дорог, то в 60-х годах в 2,5 раза меньше.

В 1830—1831 годах в России началось общественное движение за строительство железных дорог.

Его инициаторами стали профессор Петербургского университета **Н. П. Щеглов**, профессора Института Корпуса инженеров путей сообщения **М. С. Волков** и **Г. Ламе**. Их активно поддерживали выпускники этого института **П. П. Мельников**, **Н. О. Крафт**, **Н. И. Липин**, **С. В. Кербедз**². Но было немало и противников, в том числе в окружении императора. Такие выдающиеся государственные личности, как министр финансов **Е. Ф. Канкрин**³, главноуправляющий путями сообщения **К. Ф. Толь**⁴, выступали против железнодорожного строительства. Не смогли они увидеть то, о чем писал впоследствии первый министр путей сообщения **П. П. Мельников**: «Железные дороги крайне необходимы для России, что они, можно сказать, выдуманы для нее... более чем для какой-либо другой страны Европы, что климат России и ее пространства... содействуют их особенно драгоценными для нашего Отечества»⁵.

Николай I увидел реальное значение железных дорог и 21 марта 1836 г. утвердил **Положение об учреждении Общества акционеров для сооружения первой железной дороги от Санкт-Петербурга до Царского села с продолжением до Павловска**. Положения, которые легли в основу первой концессии, были уникальны и в дальнейшем в подобных докумен-

¹ *Житков С. М.* Указ. соч. С. 114.

² Инженеры путей сообщения. М., 2003. С. 8.

³ Канкрин Егор Францевич, русский государственный деятель немецкого происхождения, генерал от инфантерии, министр финансов России в 1823—1844 годах.

⁴ Толь Карл Федорович, российский генерал от инфантерии, участник войн с Наполеоном и совета в Филях, генерал-квартирмейстер во время Отечественной войны 1812 года, с 1833 года — главноуправляющий путями сообщения и публичными зданиями.

⁵ Цит. по: *Сенин А. С.* Железнодорожный транспорт России в эпоху войн и революций (1914—1922 гг.) : монография. М., 2009. С. 3.

тах уже не повторялись. Концессия носила бессрочный характер, построенная дорога передавалась компании в собственность на неограниченное время, а в течение ближайших 10 лет на этом пространстве не могла быть построена еще одна линия иным предприятием¹. Все последующие концессии выдавались уже с установленным сроком, в который акционерный капитал должен был быть погашен, а дорога со всеми ее принадлежностями перейти в собственность государства. Однако, как отмечали специалисты, сроки эти были очень продолжительны и простирались почти на вековой период времени, т. е. 80—85 лет, и, таким образом, мало чем отличались от полной собственности.

Другой важной особенностью первой концессии стало предоставление компании неограниченного права устанавливать плату за проезд и провоз багажа. Такой подход к тарифному вопросу мотивировался тем, что провоз по существующим шоссейным дорогам оставался по-прежнему свободным, вследствие чего не могло произойти чрезмерного повышения провозной платы на железной дороге².

При предоставлении первой концессии был особый подход в вопросе отчуждения земель под строящуюся железную дорогу. Компания получила права и преимущества, которые обычно предоставлялись при выполнении казенных работ по заданию правительства. Казенные земли, а также земли, находившиеся во владении казенных крестьян, были переданы ей бесплатно, причем в последнем случае правительство брало на себя обязанность отвести крестьянам другие земли и возместить понесенные ими в этом случае убытки. Отчуждение земель частных лиц при отсутствии добровольного согласия с их стороны осуществлялось в принудительном порядке по ценам, установленным законодательством. А чтобы не задерживать проведение работ на этих территориях, компания получила право приступать к ним, не дожидаясь окончания оценки того или иного земельного участка, внося лишь в соответствующий государственный орган денежную сумму за него по цене, уплачиваемой за подобные участки в этой местности. После завершения оценки данного участка компания обязана была доплатить разницу, если таковая возникла³.

То положительное, что принесла Царскосельская дорога, имело определяющее значение для дальнейшего развития железнодорожной сети в России. Общество и правительственные круги приобрели веру в реалистичность железнодорожных проектов. Дорога показала преимущества нового способа перевозки пассажиров и грузов, а также его финансовые выгоды. В начале сороковых годов появилось множество планов железнодорожных сооружений, а в 1843 году на средства пра-

¹ См. ПСЗ-2. Т. XI. 1836. № 9009. С. 225—226.

² Чупров А. И. Первая железная дорога в России // Избранные работы по экономике. М., 2017. С. 290—291.

³ См. ПСЗ-2. Т. XI. 1836. № 9009. С. 227.

вительства началось строительство первой крупной дороги в России от Петербурга до Москвы.

Николай I, согласившись на строительство железной дороги между двумя столицами, вместе с тем на заседании Комитета министров, где обсуждался вопрос о сооружении Петербургско-Московской дороги, заявил, что «насколько он убежден в пользе и необходимости сооружения железной дороги между столицами, настолько же он считает не нужным пролагать теперь железные дороги в других местностях России»¹. Это его высказывание было расценено как указание и надолго задержало развитие нового вида транспорта и железнодорожного законодательства.

Разработанный П. П. Мельниковым² в 1844 году проект сооружения сети железных дорог в центре страны, протяженностью свыше 3200 км, не был реализован, при том что в нем предусматривалось строительство линий первостепенной важности от Москвы к портам Черного моря и в Донбасс. Не были приняты и обоснованные предложения предпринимателей по сооружению отдельных железных дорог в центре и на юге страны³. В результате неразвитость железнодорожной сети, отсутствие связей центральных губерний с Черным морем, неудовлетворительное состояние путей сообщения, а в отдельных случаях и полное их отсутствие стало одной из причин военного поражения России в Крымской войне (1853—1855 гг.).

Активная политика, пробудившая законотворческую деятельность в сфере железнодорожного дела, стала проводиться с приходом императора Александра II.

Проводником ее стал **К. В. Чевкин⁴**, недавно назначенный на должность руководителя Главного управления путями сообщений и публичных зданий. Он активизировал строительство железных дорог, отдав предпочтение частным обществам и привлечению для этих целей иностранного капитала в Россию. При содействии банкиров Петербурга, Варшавы, Лондона, Амстердама и в особенности Парижа в 1856 году было образовано Главное общество российских железных дорог, которому дали концессию на строительство первых четырех тысяч верст железнодорожных путей. Это были линии: С.-Петербургско-Варшавская, Нижегородская, Московско-Феодосийская и Орловско- или Курско-Либавская⁵.

¹ Цит. по: Министры и наркомы путей сообщения. М., 1995. С. 27.

² Мельников Павел Петрович, российский учёный-механик и инженер, один из авторов проекта железной дороги Санкт-Петербург — Москва, первый министр путей сообщения Российской империи (1865-1869 гг.).

³ *Фадеев Г. М. Железнодорожный транспорт // Большая энциклопедия транспорта: в 8 т. Т. 4 Железнодорожный транспорт. М., 2003. С. 13.*

⁴ Чевкин Константин Владимирович, генерал от инфантерии и генерал-адъютант русской императорской армии. На гражданской службе — сенатор, главноуправляющий путями сообщения и публичными зданиями (1855—1862 гг.), председатель комитета по делам Царства Польского (1872—1874 гг.).

⁵ *Головачев А. А. История железнодорожного дела в России. СПб., 1881. С. 19.*

Однако ошибочность этого решения дорого обошлась России. К 1861 году весь капитал Общества был истрачен, при этом не были завершены даже две из намеченных линий: Нижегородская и Варшавская. Так как Главное общество не справлялось в полном объеме с принятыми на себя обязательствами по строительству железнодорожной сети, со второй половины 1860-х годов правительство приступило к широкой выдаче частным лицам и земствам железнодорожных концессий, и вскоре началась настоящая «железнодорожная горячка», продолжавшаяся до середины 70-х годов.

Земства, которые постоянно находились в поисках средств для решения возложенных на них хозяйственных задач Положением о губернских и уездных земских учреждениях, сразу же стали обращаться в правительство за получением концессий на строительство новых железнодорожных линий.

Основанием для обращения послужило расширенное толкование ими одной из статей Положения, в котором земским учреждениям поручалось заведовать путями сообщения, содержащимися за счет земских повинностей. Отдельные представители земских учреждений сочли, что, по смыслу данной статьи, они вправе учреждать железнодорожные компании, то есть по существу братья за коммерческие предприятия. Однако практика показала, что участие земств в столь серьезном деле, как строительство железных дорог, оказалось малоуспешным. Кое-где (Саратовская, Воронежская губернии) дороги построили, но эти мероприятия едва не привели к банкротству этих земств. Надежды, питаемые представителями земств в связи с участием в железнодорожных концессиях, не оправдались. Но с уверенностью можно сказать, что значительную долю выгод в мероприятиях с участием земств получили более опытные в железнодорожных операциях дельцы, которым земства всегда уступали постройку разрешенных им линий.

В 1874 году Министерство путей сообщения возглавил адмирал К. Н. Посьет, являвшийся крупнейшим специалистом по морскому делу и строительству портов. Хорошо зная проблемы водных путей сообщения, он обратил на них особое внимание. Приоритетными стали вопросы изучения потребностей судоходства, самих водных путей, а также благоустройства российских коммерческих портов, которые в то время находились в плачевном состоянии. Все, что в последующие годы на водных путях и в портах было сделано, стало во многом продолжением или развитием начатого адмиралом К. Н. Посьетом. Высоко оценивая его вклад в развитие путей сообщения, доверяя ему, император предоставил Посьету как министру путей сообщения право издавать обязательные постановления, связанные с водными перевозками. Речь в них шла о порядке и условиях следования судов по внутренним водным сообщениям, расположении их на стоянках, пропуске судов через искусственные сооружения, а также правилах о сплаве леса

и дров, об употреблении отличительных огней на всех судах и об установке системы единообразных предостерегающих знаков¹.

Быстрое расширение железнодорожной сети, рост числа частных железнодорожных линий с различными нормами и правилами технической эксплуатации, несогласованностью в действиях с соседними дорогами сопровождались усложнением перевозочного процесса серьезными недостатками в удовлетворении потребностей промышленности, сельского хозяйства, торговли и населения в перевозках, снижением экономической эффективности работы железных дорог.

Наступил момент, когда положение в железнодорожной отрасли России обострилось до крайности, долги общества правительству во многих случаях приняли неоплатный характер, насущной необходимостью стало изыскание неотложных мер к прекращению такого порядка вещей.

Правительство вынуждено было сознаться в несостоятельности концессионной системы, поощрявшей им все эти годы².

Все более очевидной становилась необходимость подробной и тщательной регламентации железнодорожного дела.

Долгое время железные дороги находились в полном и бесконтрольном распоряжении владеющих ими частных компаний. Специального железнодорожного законодательства, которое регулировало бы правоотношения железных дорог с пассажирами, а также между отдельными дорогами, не было. Железнодорожная администрация руководствовалась немногими правовыми актами, изданными еще во время эксплуатации только одной казенной Николаевской дороги. Ими не предусматривались обязанности, права и ответственность как отдельных лиц, так и учреждений. Отсутствие единой тарифной системы, нерациональное использование подвижного состава ухудшили финансовое положение отдельных дорог. Сложилось убеждение в необходимости изменения методов управления железнодорожным транспортом России.

К середине 70-х годов в России насчитывалось 53 железные дороги, в основном частные, правовые отношения которых между собой и государством регулировались уставами и двухсторонними договорами. В отдельных случаях это регулирование осуществлялось административными распоряжениями Министерства путей сообщения. Главным недостатком большинства уставов, утвержденных до 1865 года, было отсутствие в них четко прописанных обязанностей и ответственности железнодорожных компаний перед правительством, при этом обязательства правительства были сформулированы достаточно четко. С 1865 года правительство стало предпринимать попытки исправить имевшиеся погрешности в редакции соответствующих уставов. Однако до конца 1868 года в этом направлении сделано было немного³.

¹ Житков С. М. Указ. соч. С. 154.

² Кислинский Н. А. Наша железнодорожная политика по документам архива Комитета Министров. Том 2. СПб., 1902. С. 45.

³ См. Кислинский Н. А. Указ. соч. Том 1. С. 298—299.