

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

К. С. Кузнецов*

Истоки международного железнодорожного права

Аннотация. Европа предприняла первые шаги в строительстве ж/д путей, и это обусловило ее первенство в унификации международного железнодорожного права. Процесс гармонизации протекал сначала на региональном уровне, а его выход за эти рамки был полон препятствий. Различия в развитии и интересах государств и отпечаток колониального господства европейских держав не позволили конвенциям стать универсальным регулятором межгосударственных железнодорожных отношений. Все эти недостатки сопровождают нас по настоящее время.

Ключевые слова: международное право, транспортное право, железнодорожное право.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.62.1.180-186

Первоначально железные дороги строились в пределах территории государства. Отчасти это объяснялось ненадежностью железнодорожной техники той эпохи, отчасти — соображениями безопасности, т.к. наличие общей ж/д сети облегчает агрессору перемещение и снабжение войск на территории другого государства. Такой риск стал очевиден во Второй войне за независимость Италии (1859), когда по железной дороге впервые перебрасывались войска под носом у противника¹. Однако разделение труда и товарооборот между странами развивались с середины XIX в. семимильными шагами, скорость и надеж-

ность ж/д техники позволяли перевозить грузы на большие расстояния, поэтому ж/д сообщение стало осуществляться по территории некоторых государств. Соединение железных дорог разных стран при этом осуществлялось в правовом вакууме, который устранялся различными правовыми средствами.

Сначала страны пытались согласовать в основном технические аспекты международного ж/д сообщения. С середины XIX в. это пытались сделать средствами Конвенции о техническом единообразии на ж/д транспорте (ТЕ), что не возымело результата². Успеха добился только Германский желез-

¹ Schneid F. C. The Second War of Italian Unification 1859–61. Oxford, 2012. P. 59.

В этом конфликте была битва при Сольферино, последствия которой описал провозвестник Красного Креста А. Дюнан.

² Anastasiadou I. In Search of a Railway Europe: Transnational Railway Developments in Interwar Europe. Eindhoven, 2008. P. 136.

© Кузнецов К. С., 2016

* Кузнецов Кирилл Сергеевич, аспирант кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), юрисконсульт проектно-судебного управления ООО «Параллель. ЮК»

[kyrill@nextmail.ru]

119180, Россия, г. Москва, ул. Б. Якиманка, д. 22, корп. 3, под. 3

нодорожный союз (Verein Deutscher Eisenbahnverwaltungen), учрежденный в 1847 г. Однако он не был международной организацией и первоначально не был репрезентативным, т.к. его участниками были страны только немецкоязычных княжеств. Потом его членами стали ж/д перевозчики из Австро-Венгрии, Люксембурга, Нидерландов и Румынии, которые принимали решения большинством голосов на ассамблеях. На базе Германского железнодорожного союза было заключено две конвенции³. Признаком успеха региональной интеграции можно назвать тот факт, что с 1883 г. «Восточный экспресс» стал перевозить пассажиров в основном по территории стран — участниц этого Союза. Однако история Германского железнодорожного союза была отмечена не только позитивными событиями. Союз потворствовал злоупотреблениям, к которым прибегали ж/д администрации стран-членов. Так, Австро-Венгрия заблокировала доступ к своим ж/д путям конкуренту «Восточного экспресса», маршрут которого пролегал по Франции, Италии, Балканам до Стамбула.

Конкурент у «Восточного экспресса» появился только после распада «лоскутной империи» по итогам Первой мировой войны⁴. Этот проект курировала «Лига 45-й параллели» — конференция, которую сегодня называли бы государственно-частным партнерством, т.к. она включала в себя представителей заинтересованных местных властей, торгово-промышленных палат и ж/д компаний. В результате ее работы была заключена конвенция о деятельности «Симплонского экспресса» (Simplon Orient Express), названного по швейцарскому туннелю. Конвенция предусматривала меры по ограничению конкуренции с «Экспрессом», что недопустимо в нынешнее время. Австрия и Германия жаловались

в Верховный совет Лиги Наций, т.к. запрет конкуренции противоречит статье 23(е) Устава Лиги, но безуспешно. Ввиду этого «Восточный экспресс» после Первой мировой войны не мог конкурировать с «Симплонским экспрессом», поэтому оканчивался в Бухаресте⁵.

Вопрос соединения и взаимного использования ж/д путей двух стран начиная со второй половины XIX в. регулировался международными договорами, носящими печать того времени. Так, Австро-Венгерская империя, пользуясь влиянием на Балканах, вынудила Сербию и Болгарию обеспечить ж/д соединение Стамбула и Фессалоник именно с Веной, о чем эти две страны и Австро-Венгрия с Турцией заключили международный договор⁶. Железная дорога «Берлин — Багдад», считавшаяся проводником германского империализма на Ближнем Востоке, не обошлась без нескольких международных договоров⁷. Строительство первых международных ж/д туннелей также осуществлялось на основании неравноправных международных договоров. Например, за то, что Германия и Италия инвестировали в Готардский туннель 2/3 средств, Швейцария обязалась предоставить им, помимо доли в дивидендах компании-оператора туннеля, также преференциальный режим пользования туннелем. В начале XX в. Швейцария национализировала туннель, при этом Германия и Италия полагали, что, т.к. туннель стал частью государственных железных дорог Швейцарии, преференциальный режим из договора о туннеле распространяется на все швейцарские железные дороги⁸. Это, конечно, невозможно с точки зрения современного международного права, ведь предоставление режима преференций кому-либо на ж/д путях является внутренним делом государства, по территории которого проходят эти пути. Адресованное

³ Anastasiadou I. Op. cit. P. 29, 31, 79–80.

⁴ Anastasiadou I. Op. cit. P. 15, 33–34.

⁵ Anastasiadou I. Op. cit. P. 48–49, 55, 57–58, 200.

⁶ Anastasiadou I. Op. cit. P. 32.

⁷ McMeekin S. The Berlin—Baghdad Express — The Ottoman Empire and Germany's Bid for World Power. Cambridge (Massachusetts), 2010. P. 4.

⁸ Anastasiadou I. Op. cit. P. 31.

Швейцарии требование предоставить преференцию является недопустимым вмешательством во внутренние дела. В то же время вопрос решили международные договоры, по которым преференциальный режим все же не был предоставлен на всей протяженности железных дорог Швейцарии.

При соединении железных дорог страна могла по международному договору навязать другой стране обязанность в сугубо коммерческом вопросе. Так, в ст. 7 заключенного в Тяньцзине мирного договора 1885 г. предусматривалось, что если Китай будет строить железные дороги на своей территории вблизи французского Индокитая, то Китай должен прибегнуть к услугам французской промышленности. Государственные закупки не являются предметом современного международного права. Сейчас международные договоры все еще заключаются для реализации международного ж/д проекта, но они не определяют конкретного подрядчика. Обычно такой подрядчик выбирается на конкурсе, регулирование которого находится вне сферы международного права.

Таким образом, в этот период соединение ж/д путей разных стран не было частным делом ж/д магнатов. Этой практики придерживалась и наша страна, которая соединила свои железные дороги с дорогами Австро-Венгрии после подписания ряда международных договоров⁹.

Начало конца этой практике положила Парижская мирная конференция и возникшая в ее итоге Лига Наций. Транспортные нормы будущей Европы разрабатывала Комиссия по портам, водным и ж/д сообщениям. Ее предложения вылились в главу VII Версальского мирного договора 1919 г. Согласно ей страны-победительницы получали беспрепятственный доступ к ж/д инфраструктуре проигравших стран, к ж/д

перевозчикам Антанты применялись самые низкие тарифы, используемые проигравшими странами для своих перевозчиков (национальный режим наибольшего благоприятствования). Подобные ограничения действовали в течение 5 лет с даты Версальского договора. Если бы в течение этого срока были заключены новые конвенции, то Германия автоматически считалась их участницей¹⁰. Интересным поводом к развитию германских автобанов стало то, что репарации выплачивались в т.ч. из доходов германских железных дорог. У этого было разумное основание, т.к. по итогам Первой мировой войны большинство ее участников национализировало железные дороги, поэтому доходы от них шли бы в казну государства на финансирование индустриализации. Развитие автомобильного транспорта позволяло Германии не финансировать будущих противников во Второй мировой войне¹¹.

Для оживления грузоперевозок в 1921 г. были заключены Конвенция о международном вагонном союзе (RIV) и Конвенция о международном союзе подвижного состава (RIC). Дело в том, что перемещение товаров и пассажиров через границы издавна обуславливалось международными договорами¹². По Конвенции о RIV, если вагон одной железной дороги пересекал границу и следовал по путям другой железной дороги, то последняя считается арендовавшей вагон у первой железной дороги страны. Для ускорения возврата вагона арендодателю ставка аренды росла вместе со сроком аренды. Органами управления были ассамблея, состоявшая из представителей ж/д администраций и постоянно действующего комитета из постоянных представителей ж/д администраций 6 стран и временных представителей ж/д администраций трех стран.

⁹ Крючков И. В., Узнаровдов И. М. Кавказ в межимперском экономическом диалоге России и Австро-Венгрии в XIX — начале XX века // Российско-Австрийский альманах: Исторические и культурные параллели. Вып. IV. Австро-Венгрия: Центральная Европа и Балканы (XI—XX вв.). Памяти В. И. Фрейдзона / ред. С. А. Романенко, И. В. Крючков, А. С. Стыкалин. СПб., 2011. С. 375–376.

¹⁰ Anastasiadou I. Op. cit. P. 84—87, 200.

¹¹ Dambach A. Verkehrspolitik auf deutscher und europäischer Ebene: Akteure, Verflechtungen, Handlungsspielräume — dargestellt am Beispiel Straßenbenutzungsgebühren. Heidelberg, 2006. S. 61.

¹² Dambach A. Op. cit. S. 44.

Процесс ж/д интеграции был продолжен в рамках Лиги Наций. Комитет по свободе транспорта и сообщений (ОСТ) был создан в ней по итогам Барселонской конференции 1921 г. на базе ранее действовавшего временного комитета¹³. Для железнодорожной сферы конференция запомнилась тем, что на ней провалилась разработка универсальной ж/д конвенции, после чего все попытки ж/д интеграции по сей день носят двусторонний или региональный характер¹⁴. Примером того, что ж/д соглашения могут касаться в основном регионального уровня, является Бернская конвенция 1890 г. о железнодорожной перевозке грузов. В ней участвовали 9 европейских государств с существенной долей ж/д сообщения: Австро-Венгрия, Бельгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Россия, Франция, Швейцария.

Однако нельзя обойти вниманием значение Барселонской конвенции для ж/д сообщения. В настоящее время международное право регулирует «доступ к портам» внутриконтинентальных государств, предлагая указанным государствам и прибрежным государствам заключать соглашения о свободе транзита. Попытки урегулировать эту сферу многосторонней конвенцией предпринимались еще в начале XX в., например в Барселонской конвенции 1921 г. о свободе транзита и Статуте к ней, к которому присоединились основные прибрежные страны Европы. Однако не была достигнута цель Конвенции — гарантировать «сухопутным» государствам транзит их товара до портов, т.к. не участвующие в конвенции

государства не обязаны предоставлять преимущества конвенции¹⁵. В международном праве есть норма о том, что государство, предоставляя право транзита, при малой загруженности путей вправе оставлять их в запустении: «снижение эксплуатационной готовности согласно [правилам Нидерландов] не нарушает права Бельгии [на транзит] и поэтому находится в пределах оговорок о суверенитете Нидерландов»¹⁶. Хотя суд сделал оговорку, что «применение нидерландских законов не может приводить к отказу Бельгии в праве транзита», решение не содержит критериев, по которым использование суверенитета нарушает международно-правовую обязанность по транзиту¹⁷. Если тарифными и иными мерами ограничить ж/д трафик из сухопутного государства, то существует легальный способ лишить это государство преимуществ Конвенции 1921 г.

Таким образом, «барселонский режим» не нашел универсального признания. Так называемые внутриконтинентальные государства заключили собственную конвенцию в 1965 г., которая подкреплена правом на доступ к морю по Конвенции по морскому праву 1982 г.

Еще до того, как Барселонская конвенция вступила в силу, в 1923 г. по итогам 2-й Женевской конференции о сообщениях и транзите члены Лиги Наций заключили конвенцию, основанную на принципе интернациональности железных дорог. По этому принципу предоставление ж/д инфраструктуры для международного транзита не входит в сферу абсолютного сувере-

¹³ Интересная деталь: при выборе членов временного комитета из числа членов Лиги Наций учитывались технические интересы и географическое разнообразие. См.: *Anastasiadou I. Op. cit.* P. 99.

¹⁴ *Anastasiadou I. Op. cit.* P. 103.

¹⁵ В Барселонской конвенции 1921 г. не участвуют все страны северного побережья Африки: Алжир, Египет, Ливия, Марокко, Тунис — и Юго-Восточной Азии: Бирма, Вьетнам, Китай, обе Кореи, Малайзия, Таиланд, а также такие государства, обладающие протяженной береговой линией, как Аргентина, Бразилия, Канада, Россия, США, ЮАР.

¹⁶ § 89 of Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine («Ijzeren Rijn») Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands dated 22.05.2005 ; Permanent Court of Arbitration. URL: http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=377 (дата обращения: 07.04.2015) (далее — the Iron Rhine Award).

¹⁷ §§ 163, 239 of the Iron Rhine Award.

нитета государства¹⁸. Если бы этот принцип возник раньше, то государствам не нужно было видеть в пересечении железной дорогой другого государства угрозу своим перевозчикам, как это было ранее. Так, Греция бы соединилась с европейскими ж/д еще до Первой мировой войны, чему до этого препятствовала Турция¹⁹.

Если бы принцип интернациональности закрепился еще на заре железнодорожной эры, это позволило бы британскому ж/д пути из Южной Африки в Египет (from Suez to Cairo) проходить по территории португальских колоний без того, чтобы Соединенное королевство оспаривало притязания Португалии, якобы нарушая Виндзорский договор XIV в.

Однако принцип интернациональности вскоре был подвергнут испытанию. Аннексии Германией территорий с 1938 г. увеличивали юрисдикцию германских железных дорог, которые разрывали контракты с негерманским экспрессом и заменяли его своим перевозчиком²⁰. Это вернуло к жизни правило, что территория дает абсолютный суверенитет над железными дорогами. Это правило является разумным в свете того, что обычно страна несет расходы на инфраструктурные проекты на своей территории (принцип территориальности)²¹. Так, чтобы железная дорога одной страны могла пользоваться транзитом по территории другого государства, должно быть международно-правовое основание: «Право транзита одной страны по территории другой может возникнуть только из специального соглашения.

Это толкование права безусловно верно»²². Однако если такое право предоставлено, то плата за пользование путями транзита должна согласовываться обеими странами²³.

Принцип интернациональности так и не нашел всеобщего признания. Например, отсутствие согласия КНДР на соединение своих железных дорог с дорогами Республики Корея является препятствием реализации транспортного коридора: Республика Корея — КНДР — Хасан (Транссиб, Россия). Считать, подобно Д. В. Семенову, что «на международно-правовом уровне этот вопрос решен»²⁴, преждевременно. Отчасти принцип интернациональности начал проводиться в ЕС, начиная с директивы № 440/91, в силу ст. 4 которой государства прекращают контролировать текущую коммерческую деятельность национальных ж/д операторов. Процесс интеграции применительно к ж/д транспорту Европейского Союза требует отдельного рассмотрения.

Интернационализация ж/д сообщения достигается за счет международных договоров, например Бернской конвенции 1890 г. или конференций²⁵. Нельзя согласиться с Б. Стоуном в том, что только усилия Европейского Союза положили начало все-европейской системы ж/д сообщения²⁶. Скорейший эффект на пути к этому приносили европейские конференции о расписании (European Timetable Conferences), проводившиеся с 1860 г. На конференциях представители основных видов пассажирского транспорта согласовывали время отправления и прибытия, с тем чтобы уменьшить интер-

¹⁸ Anastasiadou I. Op. cit. P. 107.

¹⁹ Anastasiadou I. Op. cit. P. 175, 199.

²⁰ Anastasiadou I. Op. cit. P. 120.

²¹ § 153 of the Iron Rhine Award.

²² § 50 of the Iron Rhine Award.

²³ § 239 of the Iron Rhine Award.

²⁴ Семенов Д. В. Международно-правовой режим транспортных коридоров : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 139.

Стоит отметить, что между обеими Кореями есть железнодорожная связь, которая возобновилась по международному договору от 2007 г. Ж/д ветка связывает расположенный в КНДР промышленный кластер Кэсон с Республикой Корея и не входит в общую систему железных дорог КНДР.

²⁵ Anastasiadou I. Op. cit. P. 18.

²⁶ Привод. по: Anastasiadou I. Op. cit. P. 18, 202.

валы на пересадку с одного транспорта на другой. Например, благодаря только таким согласованиям экспресс прибывал в Афины до отправления пассажирского судна из Афин в Египет, чтобы пассажиры не были вынуждены долго ожидать следующее судно. Аналогичные конференции с 1930-х гг. проводились и по грузовым перевозкам²⁷.

Несмотря на создание европейской ж/д администрации по Бернским конвенциям, Германский железнодорожный союз не прекращал свое существование и, более того, пополнил свои ряды странами Скандинавии, в связи с чем стал именоваться Союзом центрально-европейских железнодорожных администраций²⁸. Таким образом, в Центральной Европе и Скандинавии господствует Германский железнодорожный союз, а вокруг него образовалось кольцо государств, ориентирующихся на Международный союз железных дорог (UIC). Хотя члены Союза были также членами UIC, сложившаяся ситуация не соответствует цели Версальского договора в том, что страны Европы должны применять единые ж/д стандарты. Возможная причина в том, что UIC как концепт был «приватизирован» странами-победительницами, особенно Францией, в которой располагалась штаб-квартира организации.

RIC выполнял аналогичные RIV функции для пассажирского ж/д сообщения²⁹. Следующий шаг по развитию многостороннего режима пассажирского ж/д сообщения был сделан в 1924 г., когда была заключена Бернская конвенция о перевозке пассажиров и багажа.

Поскольку по итогам Первой мировой войны было создано множество новых государств, возникла необходимость уни-

фицировать ж/д тарифы. Эти вопросы поднимались на конференции в Портороже (Porto-Rosa) 1921 г., в которой участвовали страны бывшей Австро-Венгрии, Соединенное королевство, США, Франция. На конференции была принята конвенция, по которой тарифы на грузовые ж/д перевозки регулировались аналогично Бернской конвенции 1890 г. Однако не были реализованы цели единой номенклатуры товаров и введения ограниченного перечня валют, в которой рассчитываются тарифы для ограничения их колебаний³⁰. Нетрудно заметить, то отчасти эти вопросы были решены намного позже — уже в рамках ЕС, но не Бернскими конвенциями, хотя ими была создана международная организация, Центральная администрация международного железнодорожного транспорта (COTIF).

Раздел государства всегда вызывает вопросы о собственности на ж/д инфраструктуру и подвижной состав. Например, Австрия после Первой мировой войны осталась с разветвленной сетью железных дорог, но без подвижного состава. Аналогичные вопросы не обошли и Россию, например некоторыми приграничными казахстанскими ж/д станциями владеет РЖД, а российскими — казахстанская сторона³¹.

В итоге многие проблемы становления международного железнодорожного права не нашли своего решения по сей день. Соответствующие попытки уже больше века предпринимаются с переменным успехом. Наибольших результатов в XIX — первой половине XX века добился европейский континент, железные дороги которого развиваются сейчас с помощью инструментов Европейского Союза.

²⁷ Anastasiadou I. Op. cit. P. 134, 194.

²⁸ Anastasiadou I. Op. cit. P. 117.

²⁹ Anastasiadou I. Op. cit. P. 92–94.

³⁰ Anastasiadou I. Op. cit. P. 90–91, 112.

³¹ Anastasiadou I. Op. cit. P. 88–89 ; Regnum. URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1861507.html> (дата обращения: 07.04.2015).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Крючков И. В., Узнародов И. М. Кавказ в межимперском экономическом диалоге России и Австро-Венгрии в XIX — начале XX века // Российско-Австрийский альманах : Исторические и культурные параллели. Вып. IV. Австро-Венгрия: Центральная Европа и Балканы (XI–XX вв.). Памяти В. И. Фрейдзона / ред. Романенко С. А., И. В. Крючков, А. С. Стыкалин. — СПб., 2011. — 488 с.
2. Семенов Д. В. Международно-правовой режим транспортных коридоров : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — 197 с.
3. Anastasiadou I. In Search of a Railway Europe: Transnational Railway Developments in Interwar Europe. — Eindhoven, 2008. — 221 p.
4. Dambach A. Verkehrspolitik auf deutscher und europäischer Ebene: Akteure, Verflechtungen, Handlungsspielräume — dargestellt am Beispiel Straßenbenutzungsgebühren. — Heidelberg, 2006. — 450 S.
5. McMeekin S. The Berlin—Baghdad Express — The Ottoman Empire and Germany's Bid for World Power. — Cambridge (Massachusetts), 2010. — 496 p.
6. Schneid F. C. The Second War of Italian Unification 1859—61. — Oxford, 2012. — 96 p.
7. Stone B. Interoperability: How Railways Became European or One Step Forwards and Two Steps Back // Burri M., Elsasser K. T., Gugerli D. Die Internationalität der Eisenbahn, 1850—1970. — Zürich, 2003. — P. 237–243.

Материал поступил в редакцию 7 апреля 2015 г.

THE ORIGINS OF INTERNATIONAL RAILWAY LAW

KUZNETSOV Kirill Sergeyevich — Postgraduate of the Department of International Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Legal Counsel of the Design and Trial Management Company “Parallel. JuK” [kyrill@nextmail.ru]
119180, Russia, Moscow, ul. B. Yakimanka, 22, Bldg. 3, entrance 3.

Review. *Europe took the first steps in building railways and this led to its leadership in the harmonization of international railway law. The process of harmonization proceeded first to the regional level, but its way beyond that level has been filled with obstacles. The differences in the development and the interests of the states and the imprint of colonial European powers did not allow the conventions to become a universal regulator of interstate rail relations. All these drawbacks have accompanied us up to the present.*

Keywords: *international law, transport law, railway law.*