ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

№ 8 (20) - 2017

РОСТРАНСНАДЗОР ФСБ РОСИИ МВД РОССИИ МЧС РОССИИ

Электронный научный журнал «Транспортное право и безопасность» 2017. № 8 (20)

Журнал издается с января 2016 г.

Научное направление периодического издания: 12.00.03 Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право; 12.00.07 Административное право, финансовое право, информационное право; 12.00.15 Гражданский процесс; арбитражный процесс; 12.00.10 Международное право; Европейское право; 12.00.06 Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право; 05.22.00 Транспорт; 5.23.11 Проектирование и строительство дорог, метрополитенов, аэродромов, мостов и транспортных тоннелей; 05.26.02 Безопасность в чрезвычайных ситуациях (по отраслям); 13.00.08 Теория и методика профессионального образования.

Номер свидетельства о регистрации средства массовой информации: **ЭЛ № ФС 77-64237 от 25 декабря 2015 г**.

Адрес редакции: 127994, г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9.

Телефон: 8 (495) 681-90-19.

Факс: 8 (495) 684-2849.

E-mail редакции: albinadg@mail.ru

Официальный сайт в сети Интернет: URL: http://trans-safety.ru/

Учредитель и издатель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «**Московский государственный университет путей сообщения Императора Николая II**»

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) согласно договору от 24 июня 2016 г. № 381-06/2016.

Журналу присвоен международный стандартный номер сериального издания (ISSN) **2500-1868**.

Периодичность: 12 раз в год.

Главный редактор — **КОРЯКИН Виктор Михайлович**, доктор юридических наук (20.02.03), доцент (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru).

Редакционный совет

Духно Николай Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, директор Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II (МГУПС (МИИТ)), член Российской академии юридических наук (РАЮН)

Житников Борис Юрьевич — доктор технических наук, профессор, начальник кафедры специальной техники и информационных технологий Владимирского юридического института ФСИН России (г. Владимир)

Кайнов Владимир Иванович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Северо-Западный филиал Российской академии правосудия (г. Санкт Петербург)

Кудрявцев Алексей Вадимович — доктор юридических наук, доцент, декан факультета права Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Владимир)

Лупарев Евгений Борисович — доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, заведующий административного и финансового права Кубанского государственного университета

Липатов Эдуард Георгиевич — доктор юридический наук, заведующий кафедрой административного и уголовного права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина, филиал Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Миронов Анатолий Николаевич — доктор юридических наук, начальник кафедры управления и административно-правовых дисциплин Владимирского юридического института ФСИН России

Миронов Ринат Гаянович — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры управления и административно-правовых дисциплин Владимирского юридического института ФСИН России (г. Уфа)

Полянсков Юрий Вячеславович — доктор технических наук, профессор, президент Ульяновского государственного университета

Сердюк Наталья Владимировна — доктор педагогических наук, заместитель начальника кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России

Чаннов Сергей Евгеньевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина

Агеев Александр Александрович — кандидат политических наук, депутат Государственной Думы IV и VI созывов (2003—2007, 2011—2016), член фракции Политической партии «Справедливая Россия», Председатель счетной комиссии Государственной Думы, Первый заместитель председателя комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству

Анохина Светлана Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент Барнаульского юридического института МВД России

Добробаба Марина Борисовна — кандидат юридический наук, доцент, доцент кафедры административного права Кубанского государственного университета (г. Краснодар)

Фролов Андрей Степанович — кандидат юридических наук, профессор кафедры уголовного права и криминалистики Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского

Редакционная коллегия

Главный редактор — **КОРЯКИН Виктор Михайлович**, доктор юридических наук, доцент (e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru)

Ведущий редактор — **ГУСЕЙНОВА Альбина Джаббаровна**

Содержание

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА

Корякин В. М.
Применение инвестиционных и концессионных механизмов при строительстве высокоскоростной магистрали «Москва—Казань»: правовой аспект 6

Климова А. О.
Инвестиционный фонд венчурных инвестиций как правовой инструмент привлечения капитала в высокоскоростную железнодорожную отрасль 14

ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШАЕМЫЕ НА ТРАНСПОРТЕ

Паршаков А. С.
К вопросу о виктимологической профилактике преступлений на транспорте 20

Суденко В. Е., Ахмяров Р. Ш.
Особенности уголовно-правовой характеристики хищений автотранспортных средств 28

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Пищелко А. В.
К вопросу об организации системы транспортной безопасности 34

Моисеев Д. В.
Правовое регулирование воздушных перевозок в интересах обороны страны 39

ИСТОЧНИКИ ПРАВА В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Гаращук О. А.
Законодательное обеспечение реализации проектов в сфере железнодорожного транспорта Российской Федерации 46

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Расулов А. В.
Международный опыт финансирования транспортной инфраструктуры на примере Соединенных Штатов Америки 52

Требования к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Транспортное право и безопасность» 69

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА

УДК 334.025:347.463

© Корякин В. М.
— доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой «Гражданское право
и гражданский процесс» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

ПРИМЕНЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ И КОНЦЕССИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ ВЫСОКОСКОРОСТНОЙ МАГИСТРАЛИ «МОСКВА—КАЗАНЬ»: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье рассматриваются организационно-правовые вопросы строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали «Москва—Казань». С учетом зарубежного опыта раскрывается роль и место инвестиционных и концессионных механизмов в этом процессе.

Ключевые слова: высокоскоростные железные дороги; железнодорожный транспорт; инвестиции; концессионные соглашения.

© Koryakin V.
— doctor of legal sciences, associate professor,
head of the department «Civil right and civil process»
of Law Institute of the Russian University of transport

APPLICATION OF INVESTMENT AND CONCESSION ARRANGEMENTS IN THE CONSTRUCTION OF HIGH-SPEED RAILWAY «MOSCOW—KAZAN»: THE LEGAL ASPECT

Abstract. The article deals with organizational and legal issues of high-speed railway «Moscow—Kazan». Taking into account foreign experience of the role and the place of investment and concession arrangements in the process.

Keywords: high speed railway; railway transport; investment; concession agreements.

В соответствии со Стратегией развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Пра-

вительства РФ от 17 июня 2008 г. № 877-р, одним из долгосрочных и перспективных направлений развития транспортной системы России является реализация проектов по развитию скоростных и высокоскоростных магистралей в Российской Федерации. Согласно прогнозам, общая их протяженность к 2030 г. составит более 11,5 тыс. км, пассажиропоток скоростными и высокоскоростными поездами — более 40 млн чел./год. Необходимый объем инвестиций в инфраструктуру для организации скоростного и высокоскоростного пассажирского движения в сети ОАО «РЖД» оценивается в размере около 6 трлн руб.[1]

Однако несмотря на такие высокие затраты, отечественный и зарубежный опыт показывает, что каждый инвестированный в железные дороги рубль «возвращает» 1,46 руб. в валовой внутренний продукт (ВВП) страны за счет функционирования 19 смежных отраслей. С учетом развития городов и примыкающих к высокоскоростной линии территорий этот эффект значительно превосходит прямой и составляет уже 3,77 руб. на 1 руб. инвестиций. Что немаловажно, эти 3,77 руб. связаны с продвижением малого и среднего бизнеса, ростом благосостояния домашних хозяйств, освоением новых районов проживания, увеличением числа рабочих мест[2].

Показателен в этом отношении опыт Китая. Совокупные инвестиции в новые скоростные железнодорожные магистрали в данной стране выросли с 14 млрд долл. в 2004 г. до 22,7 млрд долл. в 2006 г. и до 26,2 млрд долл. в 2007 г. В ответ на глобальный экономический спад 2008 г. правительство КНР ускорило темпы железнодорожного строительства, полагая, что это может стимулировать экономический рост. И как показала практика, это решение было правильным. Совокупные инвестиции в новые железнодорожные линии увеличились на 88,5% и составили 49,4 млрд долл. в 2008 г., а затем совершили еще один скачок — на 78,11%, составив в 2009 г. 88 млрд долл.[3] В последующие годы этот рост продолжился.

В общем случае финансирование поступает от государственных банков и других финансовых институтов, которые выделяют заемные средства министерству железных дорог и правительствам провинций. В структуре министерства железных дорог КНР функционирует специализированная инвестиционная корпорация (*China Rail Investment Corp., CRIC*), которая для финансирования строительства высокоскоростной магистрали (ВСМ) выпустила в период с 2006 по 2010 г. долговые обязательства на 1 трлн юа-

---

[1] *Духно Н. А., Корякин В. М.* Правовое обеспечение развития высокоскоростного железнодорожного сообщения в Российской Федерации : монография. М. : Юридический институт МИИТ, 2016. С. 86.

[2] *Мишарин А. С.* О перспективах развития высокоскоростного железнодорожного транспорта в Российской Федерации // Федеральный справочник : Национальная безопасность России. Т. 2 : Реализация стратегических национальных приоритетов и международное сотрудничество. М., 2015. С. 468.

[3] *Козлова Н. А., Кравченко М. В.* Скоростные и высокоскоростные пассажирские перевозки железнодорожным транспортом // Вестник ГУУ. М. : ГУУ, 2003.

ней, или 150 млрд долл.[1]

Как убедительно показывает в своей монографии В. И. Якунин, инвестиции в инфраструктуру железнодорожного транспорта, несмотря на высокую капиталоемкость и длительные сроки окупаемости, могут быть интересны для частных инвесторов как инструменты вложения «длинных» денег при условии обеспечения гарантии приемлемого (расчетного) уровня рентабельности. Если государство обозначит четкие правила игры, открытость тендеров, прозрачность условий и даст определенные гарантии и льготы инвесторам, их интерес к российской железнодорожной отрасли возрастет во много раз[2].

Таким образом, эффективное использование инвестиционных механизмов имеет ключевое значение для реализации грандиозных планов по созданию сети высокоскоростных железных дорог в России. Правовую основу инвестиционной деятельности в сфере создания и эксплуатации высокоскоростных магистралей составляет Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Согласно п. 2 ст. 11 указанного Федерального закона федеральные органы государственной власти для регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, используют следующие формы и методы:

1) создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем:

— совершенствования системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;

— установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов, не носящих индивидуального характера;

— защиты интересов инвесторов;

— предоставления субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, не противоречащих законодательству РФ;

— расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;

— создания и развития сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности;

— принятия антимонопольных мер;

— расширения возможностей использования залогов при осуществле-

---

[1] *Комаров К. Л., Кибалов Е. Б., Максимов С. А.* К вопросу о концепции развития транспорта Российской Федерации // Сб. материалов науч.-практ. конф. «Транспортная стратегия России». 12—13 мая 2003 г. Новосибирск, 2003. С. 85—156.

[2] *Якунин В. И.* В будущее России — с высокой скоростью : монография. М. : Научный эксперт, 2012. С. 16—17.

нии кредитования;

— развития финансового лизинга в Российской Федерации;

— проведения переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции;

— создания возможностей формирования субъектами инвестиционной деятельности собственных инвестиционных фондов;

— выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве;

2) прямое участие государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем:

— разработки, утверждения и финансирования инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета;

— ежегодного формирования федеральной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год и плановый период, утверждаемой Минэкономразвития России, и ее реализации в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 716;

— проведения экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством РФ;

— защиты российских организаций от поставок морально устаревших и материалоемких, энергоемких и ненаукоемких технологий, оборудования, конструкций и материалов;

— выпуска облигационных займов, гарантированных целевых займов;

— вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности;

— предоставления концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством РФ.

Важное место в организационно-правовом механизме создания высокоскоростного железнодорожного транспорта занимает Программа организации скоростного и высокоскоростного железнодорожного сообщения в Российской Федерации, утвержденная протокольным решением заседания правления ОАО «РЖД» от 23 ноября 2015 г. № 43. Согласно п. 2.4.1 указанного документа проект ВСМ «Москва—Казань» реализуется в соответствии с инвестиционным меморандумом и разработанной финансовой и организационной моделью как часть коридора «Москва—Пекин».

Основной механизм реализации данного проекта — государственно-частное партнерство. Предполагается активное использование облигационных займов — как со стороны владельцев инфраструктуры, так и со стороны государства. По каждому из проектов Российская Федерация должна иметь положительную рентабельность бюджетных инвестиций.

Для финансирования создания ВСМ должны привлекаться средства бюджетов субъектов РФ как основных бенефициаров косвенных бюджетных эффектов от проектов Программы. В период 2015—2020 гг. бюджетные вложения должны быть ограничены величиной бюджетных эффектов, возникающих от строительства ВСМ и производства подвижного состава, т.е. эффектов инвестиционного спроса. Функциональное использование бюджетных средств в период до ввода ВСМ в эксплуатацию должно быть ограничено финансированием:

— проектирования и изыскания;

— развития компетенций;

— резервирования и выкупа земель;

— структурирования бизнес- и финансовых моделей создания ВСМ и скоростных магистралей.

В соответствии с п. 1.2 Сетевого плана-графика мероприятий реализации проекта строительства высокоскоростной магистрали «Москва—Казань» от 30 сентября 2013 г. № 5858п-П9 ОАО «РЖД», ОАО «Скоростные магистрали совместно с Минтрансом России, Минэкономразвития России и Минфином России был подготовлен и в декабре 2013 г. направлен в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и в Правительство РФ Инвестиционный меморандум о формах сотрудничества, модели финансирования (инвестирования) ВСМ «Москва—Казань». В последующем с учетом высказанных замечаний и предложений данный документ был доработан и в марте 2014 г. был представлен общественности[1].

Согласно данному Инвестиционному меморандуму проект строительства участка «Москва—Казань» ВСМ «Москва—Казань—Екатеринбург» рекомендуется реализовывать в рамках корпоративно-концессионной организационно-правовой схемы.

В рамках предлагаемой модели предусматривается вертикальное (географическое) деление Проекта на четыре участка:

1) «Москва—Владимир» (участок 1);

2) «Владимир—Нижний Новгород» (участок 2);

3) «Нижний Новгород—Чебоксары» (участок 3);

4) «Чебоксары—Казань» (участок 4).

Строительство и эксплуатацию участка 1 предполагается реализовать силами ОАО «РЖД», а участков 2—4 — по схеме концессии в соответствии с Федеральным законом «О концессионных соглашениях». Пилотный участок «Москва—Владимир» финансируется за счет собственных средств ОАО «РЖД», а также за счет средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) и Пенсионного фонда РФ. Реализация строительства участка 1 («Москва—Владимир») силами ОАО «РЖД» позволит повысить эффектив-

[1] Проект строительства участка «Москва—Казань» высокоскоростной железнодорожной магистрали «Москва—Казань—Екатеринбург» : инвестиционный меморандум. М. : ОАО РЖД, 2014.

ность реализации проекта, так как:

— во-первых, наделение ОАО «РЖД» полномочиями по реализации строительства и эксплуатации данного участка позволят в короткие сроки приступить к строительству, что снизит общий срок строительства магистрали. Проведение концессионного конкурса и заключение всех необходимых соглашений занимает не менее 18 месяцев;

— во-вторых, строительство и ввод в эксплуатацию данного пилотного участка существенно повысят интерес частных инвесторов к проекту, снизят оценку технологических и иных рисков и, как следствие, позволят привлечь инвестиции в рамках концессий на других участках на более выгодных условиях[1].

Ключевыми предпосылками выбора корпоративно-концессионной организационно-правовой модели создания ВСМ «Москва—Казань» являются[2]:

а) необходимость привлечения в проект частного финансирования. С учетом того, что проект планируется к реализации на основе принципов государственно-частного партнерства, при структурировании организационно-правовой и финансовой моделей проекта принимались во внимание мнения как потенциальных частных инвесторов и партнеров, так и потенциальных финансирующих организаций;

б) необходимость привлечения в проект зарубежной экспертизы. С учетом того, что для России создание ВСМ с такими уникальными техническими характеристиками — первый опыт, а также с учетом того, что в целом в мире существует ограниченное количество компаний, обладающих опытом экспертизы в сфере создания ВСМ, было принято решение о необходимости привлечения в проект зарубежной экспертизы. В первую очередь речь идет о проектировании и создании ВСМ. С учетом этого будет сформирована организационно-правовая модель, понятная для потенциальных зарубежных участников Проекта, а также будут формироваться требования к участникам конкурсов;

в) необходимость участия в проекте ОАО «РЖД». Без этого успешная реализация Проекта практически невозможна. Это подтверждает и зарубежный опыт реализации аналогичных проектов, например, проект создания ВСМ «Тур—Бордо» во Франции. Ключевой функцией ОАО «РЖД» является осуществление перевозок с использованием инфраструктуры ВСМ, а также приобретение подвижного состава в целях осуществления перевозок. Возможны альтернативные варианты участия ОАО «РЖД» в проекте, в том числе осуществление ОАО «РЖД» функций агента концедента;

г) необходимость отбора частых партнеров по проекту на открытых конкурентных началах. С учетом того, что в проекте предусматривается

[1] Инвестиционный меморандум. С. 10.

[2] Там же. С. 38—39.

как участие зарубежных компаний, так и участие международных финансирующих организаций, необходимо, чтобы данная организационно-правовая модель предполагала отбор частного партнера на основе открытых конкурентных процедур. Конкурсная процедура, предусмотренная Федеральным законом «О концессионных соглашениях», соответствует таким требованиям;

д) пределы и условия участия ОАО «РЖД» в проекте определяются финансовым состоянием и финансовой политикой ОАО «РЖД». При этом должен быть исключен риск прямой и косвенной консолидации всех долгов по проекту на балансе ОАО «РЖД»;

е) вариативность способов передачи проектной документации по проекту. Возможны альтернативные варианты передачи документации в проект, включая порядок предоставления, а также порядок и способ возмещения затрат заказчика проектной документации;

ж) приоритет в применении долгосрочных механизмов бюджетного финансирования. С учетом сроков реализации проекта приоритетными в рамках разработки Инвестиционного меморандума являются механизмы финансирования, соответствующие параметрам сроков реализации проекта. Механизмы финансирования, ограниченные трехлетним бюджетным циклом, являются наименее приоритетными;

з) сохранение единства технологического комплекса железнодорожной инфраструктуры. Модель реализации Проекта должна предусматривать механизмы, позволяющие осуществлять комплексное управление объектами Проекта одним из участников (единым центром управления).

Рассматриваемая организационно-правовая модель названа корпоративно-концессионной, поскольку в рамках нее предполагается реализация участка 1 Проекта «Москва—Владимир» силами ОАО «РЖД» и применение концессионной схемы в отношении участков 2—4 Проекта («Владимир—Нижний Новгород», «Нижний Новгород—Чебоксары» и «Чебоксары—Казань» соответственно).

Центральным элементом корпоративно-концессионной модели является концессионное соглашение, порядок заключения и исполнения которого регулируется нормами Федерального закона «О концессионных соглашениях». По концессионному соглашению Российская Федерация в лице концедента (Росжелдора) объявляет конкурсы на заключение нескольких концессионных соглашений в отношении участков 2—4 ВСМ.

Вся линия ВСМ «Москва—Казань» (за исключением участка «Москва—Владимир») делится на три концессионных участка. На каждый участок ВСМ по отдельному конкурсу выбирается концессионер. Концессионные конкурсы проводятся с небольшим временным интервалом (такой интервал необходим для организационной подготовки к конкурсу) между началом идентичных этапов. Концедент закладывает в конкурсной документации условия синхронизации деятельности всех концессионеров.

В соответствии с условиями концессионного соглашения победитель

конкурса (концессионер) обязуется за свой счет (собственные и/или привлеченные с рынка средства) построить и эксплуатировать соответствующий участок ВСМ «Москва—Казань». Концедент (государство) предоставляет концессионеру земельные участки (на праве аренды/субаренды) для целей создания объекта концессионного соглашения, а также может предоставлять средства на инвестиционной стадии реализации Проекта (в виде субсидий и бюджетных инвестиций), гарантировать минимальный доход (минимальный гарантированный доход в виде субсидии) на этапе эксплуатации, предоставлять субсидии перевозчикам на перевозку социальных категорий населения, предоставлять государственные гарантии.

Таким образом, с учетом зарубежного опыта, использование инвестиционных и концессионных механизмов при реализации таких исключительно сложных, трудоемких проектов, как строительство высокоскоростных железнодорожных магистралей, является наиболее приемлемым способом решения задачи создания в нашей стране сети высокоскоростных железных дорог, начало которой положено созданием ВСМ «Москва—Казань»

Литература

1. Духно, Н. А. Правовое обеспечение развития высокоскоростного железнодорожного сообщения в Российской Федерации : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М. : Юридический институт МИИТ, 2016.
2. Козлова, Н. А. Скоростные и высокоскоростные пассажирские перевозки железнодорожным транспортом / Н. А. Козлова, М. В. Кравченко // Вестник ГУУ. — М. : ГУУ, 2003.
3. Комаров, К. Л. К вопросу о концепции развития транспорта Российской Федерации / К. Л. Комаров, Е. Б. Кибалов, С. А. Максимов // Сб. материалов науч.-практ. конф. «Транспортная стратегия России». 12—13 мая 2003 г. Новосибирск, 2003.
4. Мишарин А. С. О перспективах развития высокоскоростного железнодорожного транспорта в Российской Федерации // Федеральный справочник : Национальная безопасность России. — Т. 2 : Реализация стратегических национальных приоритетов и международное сотрудничество. — М., 2015.
5. Якунин, В. И. В будущее России — с высокой скоростью : монография. — М. : Научный эксперт, 2012.

УДК 338.242:624.021

© Климова А. О.
— аспирант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)
annaolegovna.92@mail.ru

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ФОНД ВЕНЧУРНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ ПРИВЛЕЧЕНИЯ КАПИТАЛА В ВЫСОКОСКОРОСТНУЮ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНУЮ ОТРАСЛЬ

Аннотация. В данной статье рассмотрена возможность поддержки строительства высокоскоростной магистрали (ВСМ) «Москва—Казань» с помощью инвестиционных фондов, а также вариант создания фонда венчурных инвестиций. Автором рассмотрены участники предполагаемого венчурного фонда и один из правовых механизмов их взаимодействия — договор инвестиционного товарищества.

Ключевые слова: фонд; венчурные инвестиции; проект; высокоскоростной железнодорожный транспорт.

© Klimova A.
— graduate of Law Institute
of the Russian University of transport
annaolegovna.92@mail.ru

INVESTMENT FUND OF VENTURE INVESTMENTS AS A LEGAL TOOL TO ATTRACT CAPITAL TO THE HIGH-SPEED RAILWAY SECTOR

Abstract. This article discusses the possibility of supporting the construction of HSR «Moscow—Kazan» with investment funds, as well as the option of creating a Fund of venture investments. The author considers the parties intended the venture capital Fund and one of the legal mechanisms of their interaction — the investment partnership agreement.

Keywords: fund; venture capital investments; project; high-speed rail.

Разработка, реализация и ввод в эксплуатацию национального проекта ВСМ «Москва-Казань», послужит мощным прорывом в железнодорожной отрасли. Данный проект позволит улучшить не только экономические показатели нашего государства, но и существенно окажет поддержку развитию социального благополучия в регионах России.

По своим масштабам строительство высокоскоростной магистрали яв-

ляется дорогостоящим проектом, поэтому для его реализации необходима материальная поддержка не только государства и частных инвесторов, но и инвестиционных фондов.

Строительство участка ВСМ «Москва-Казань» является уникальным, аналогов которому в нашем государстве нет.

Часть средств на реализацию выделит Правительство РФ и ОАО «РЖД», но поскольку существуют специализированные инвестиционные фонды, то необходимо их также привлекать к непосредственному участию.

Как раз для продвижения инновационных проектов распоряжением Правительства РФ от 7 июня 2006 г. № 838-р Российская Федерация создала акционерное общество «Российская венчурная компания» (далее — АО «РВК», компания). Уставный капитал — 30 011 320 700 руб., где 100%-ным акционером является Российской Федерации в лице представителя Росимущества. Корпоративное управление компании осуществляется согласно законодательству РФ, Уставу и внутренним документам.

АО «РВК» — это государственный институт, нацеленный на создание и продвижение инновационных проектов, а также поддержку активно развивающихся, но молодых участников рынка капитала. Задача компании заключается в привлечении частных российских и зарубежных инвесторов в передовые отрасли экономики государства.

Таким образом политика АО «РВК» направлена на строительство самостоятельного национального венчурного рынка. Непосредственное управление вложениями компания осуществляет через создание венчурных фондов, которые имеют разные направления в зависимости от сферы.

Официально осуществление венчурных инвестиций в Российской Федерации стало возможным после приятия Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», который легализовал деятельность по управлению венчурными инвестициями.

Определение «венчурные инвестиции» является заимствованным, происходит от английского слова «*venture*», что переводится как «рискованное, смелое предприятие, рискованная попытка, опасная затея»[1].

Под средствами венчурных фондов понимается долгосрочные рисковые инвестиции частного капитала и государства в инновационные проекты и вновь создаваемые малые высокотехнологичные предприятия, ориентированные на разработку и производство наукоемких продуктов[2].

Венчурный фонд представляет собой способ коллективного инвестирования, при котором несколько инвесторов объединяются и формируют единый фонд, для которого создается инвестиционный портфель. Целью фонда, как и отдельного инвестора, является финансирование инновaци-

---

[1] *Мюллер В. К.* Англо-русский словарь. М. : Русский язык, 1995.

[2] Приказ Росстата от 5 августа 2016 г. № 391 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий».

онного проекта с расчетом извлечь в будущем выгоду.

Необходимо отметить, что вкладывать инвестиции можно как коллективно, так и в частном порядке. Вкладчиками могут быть как частные инвесторы, так и венчурные фонды. Участниками венчурного фонда могут выступать банковские компании, пенсионные фонды и другие организации, готовые вложить часть своих средств в проект.

Создание фондов происходит на основе государственного партнерства. Стоит отметить, что особое внимание венчурные фонды уделяют наукоемким отраслям с низким присутствием частного капитала, которые важны для создания экономически-активной платформы государства.

Учитывая, что создание высокоскоростных железнодорожных линий является инновационным проектом, требующим финансовой поддержки, то видится возможным создать Фонд венчурных инвестиций в сфере высокоскоростного железнодорожного транспорта (далее — Фонд), где участниками от Российской Федерации выступят ОАО «РЖД» и ОАО «Скоростные магистрали» (генеральные инвесторы).

Помимо генеральных инвесторов в совместной инвестиционной деятельности могут присутствовать и вкладчики, которые осуществляют вложение средств непосредственно в работу самого фонда, такие представители называются ограниченными партнерами и действуют на правах заключаемого с фондом договора.

К примеру, согласно Федеральному закону от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе» одним из инструментов регулирования инвестиционных отношений на венчурном рынке выступает договор инвестиционного товарищества.

Инвестиционное товарищество, в свою очередь, представляет «организационно-правовую форму, позволяющую объединить финансовые и организационные усилия нескольких участников для инвестиций в рисковые проекты или проекты, требующие существенных капиталовложений»[1].

Под совместной инвестиционной деятельностью понимается деятельность, осуществляемая товарищами совместно на основании договора инвестиционного товарищества по инвестированию общего имущества товарищей в допускаемые федеральным законом и данным договором объекты инвестирования в целях реализации инвестиционных, в том числе инновационных проектов».

Целью Федерального закона «Об инвестиционном товариществе» является устранение пробелов законодательства, связанных с отсутствием организационно-правовых форм для совместного инвестирования в рисковые проекты.

При формировании фонда венчурного инвестирования непосредственно для строительства высокоскоростной магистрали «Москва—Казань»

[1] URL: htts://ru. wikipedia.org/wiki.

совместно с ОАО «РЖД», ОАО «Скоростные магистрали» одним из генеральных инвесторов со стороны Китая может выступить акционерная компания с ограниченной ответственностью «Китайская железнодорожно-инженерная группа», реализация деятельности которой осуществляется через дочернюю структуру — общество с ограниченной ответственностью Китайская инженерная железнодорожная корпорация «Эр Юань», которая находится в Москве.

Внутренняя организация Фонда и управление активами представляется возможным с помощью Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», где ст. 7 закрепляются основные правовые положения вновь создаваемого фонда.

Однако вкладчики фонда могут столкнуться с проблемой получения дохода от реализованного объекта инфраструктуры, и поскольку строительство ВСМ «Москва—Казань» является долгосрочным, данный факт существенно снижает экономический интерес вложения инвестиций.

Венчурное инвестирование Фонда ВСМ «Москва—Казань» может осуществляться по различным направлениям: от вложений в проектирование и разработку проектной документации до строительства высокоскоростных специальных вагонов, кроме того средств требует и доведение всей инфраструктуры до совершенства и обеспечение высокоскоростному комплексу популярности среди будущих потребителей.

Важно отметить, что объекты железнодорожной инфраструктуры являются в основном предметом естественной монополии, что в свою очередь ограничивает пользование и распоряжение полученным результатом.

Под естественной монополией следует понимать «состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественных монополий, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров» (см. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147 «О естественных монополиях»). Также ст. 4 Закона закрепляет сферы деятельности субъектов естественных монополий, к которым относится в том числе деятельность в сфере железнодорожных перевозок.

Однако в целях демонополизации железнодорожной отрасли государством принят ряд документов, которые направлены на развитие конкурентоспособности остальных хозяйствующих субъектов.

В соответствии с решениями Правительства должен быть осуществлен переход от регулирования железнодорожных перевозок в целом к регулированию услуг по использованию железнодорожного транспорта общего

пользования.

Так, постановлением Правительства РФ от 21 февраля 1998 г. № 239 «О Мероприятиях по решению задач государственной антимонопольной политики, демонополизации экономики и развития конкуренции на товарных рынках Российской Федерации в 1998—2000 годах» были утверждены Мероприятия по решению задач государственной антимонопольной политики, в том числе и демонополизации железнодорожных перевозок.

Таким образом, государству необходимо принять меры по равноправному доступу субъектов инвестиционных программ к объектам естественных монополий. Предполагается, что данная мера со стороны законодателя поспособствует развитию благоприятных условий для реализации инвестиционных проектов в большинстве секторов экономики.

Государством предполагается принять нормативные правовые акты, обеспечивающие недискриминационный, прозрачный и максимально регламентированный доступ к инфраструктуре во всех секторах естественных монополий. Одновременно будет обеспечено создание механизмов, стимулирующих снижение издержек и рост эффективности инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий[1]. Д. А. Медведевым было отмечено, «чтобы бизнес приходил в “цифру”, надо подумать, какую финансовую поддержку ему оказать, налоговые режимы создать, административные барьеры устранить. Законодательство не должно сковывать предпринимательскую деятельность и научную мысль»[2].

В соответствии с международным опытом проекты ВСМ осуществляются с участием государства. В России возможны механизмы предоставления прямых субсидий из федерального бюджета, предоставление заемных денежных средств на возвратной основе из средств Фонда национального благосостояния, Пенсионного фонда РФ, институтов развития и др.

Учитывая масштаб ВСМ для социально-экономического развития, принятие решений о реализации проектов финансирования потребует доработки Транспортной стратегии на период до 2030 года, Стратегии развития железнодорожного транспорта до 2030 года и других документов.

В результате успешной реализации проектов по развитию скоростных и высокоскоростных магистралей общая их протяженность к 2030 г. составит более 11,5 тыс. км, пассажиропоток скоростными и высокоскоростными поездами — более 40 млн чел./год.

Необходимый объем инвестиций в инфраструктуру для организации скоростного и высокоскоростного пассажирского движения в сети ОАО «РЖД» оценивается в размере около 6 трлн руб.

Перспективная модель финансирования транспортной отрасли преду-

---

[1] Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

[2] Всероссийская транспортная еженедельная информационно-аналитическая газета. 2017. № 34 (997).

сматривает развитие различных форм государственно-частного партнерства, повышение доступности кредитных ресурсов за счет субсидирования части процентных ставок из средств федерального бюджета, стимулирование развития лизинговой деятельности, содействие в защите и страховании капитала частных инвесторов, использование транспортных облигаций.

Таким образом, предполагается, что в финансировании и реализации национального проекта ВСМ «Москва—Казань» фонды венчурных инвестиций сыграют важную роль, поскольку в столь масштабных проектах необходимо задействовать все возможные ресурсы нашего государства.

ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШАЕМЫЕ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 343.971

© Паршаков А. С.
— кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры «Уголовное право,
уголовно-процессуальное право и криминалистика»
Юридического института Российского университета
транспорта (МИИТ), старший научный сотрудник
научно-исследовательского центра (военно-научной
информации, военно-правовых проблем)
Военного университета Минобороны России,
почетный работник прокуратуры,
полковник юстиции запаса
alexandrparshakov@yandex.ru

К ВОПРОСУ О ВИКТИМОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОФИЛАКТИКЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ТРАНСПОРТЕ

Аннотация. В статье рассматривается новый подход к обеспечению личной безопасности пассажиров на транспорте. Автор обращается к виктимологической профилактике преступлений на транспорте, им затрагиваются вопросы виктимологической защиты, виктимологической помощи.

Ключевые слова: безопасность граждан на транспорте; виктимологическая профилактика на транспорте; виктимологическая защита; виктимологическая помощь.

© Parshakov A.
— candidate of legal sciences, senior lecturer
of the department «Criminal law, criminal processual law
and criminalistics» of Law Institute of the Russian
University of transport, senior researcher of the research
center of military University of the Ministry of defence
of the Russian Federation, Honorary worker
of the Prosecutor's office, Colonel of justice in reserve.

REGARDING A VICTIMOLOGIC PROPHYLACTIC OF TRANSPORT CRIMES

Abstract. The article examines a new approach to passengers safety. The

author analyses a victimologic prophylactic of transport crimes; he talks about various aspects of victim defence mechanisms; victim help services.

Keywords: Safety in transport, Victimological prevention in Transport, Victimological protection, Victimological help.

Насилие над человеком всегда порождает ответную реакцию — самозащиту, основанную на инстинкте самосохранения. Изначально самозащита была основным способом противодействия обидчику, чаще всего в виде физического отпора. В последующем, по мере развития государства и появления правовых механизмов воздействия на социальное зло, самозащита отошла на второй план. Государство, пытаясь защитить личность, разрабатывало правовые меры, не требующие активного участия самого пострадавшего в их реализации, и как следствие: жертва часто забывалась как практиками-правоохранителями, так и учеными.

При этом отечественная правовая система ограничилась лишь ее поддержкой, признавая право жертвы на необходимую оборону, на неисполнение незаконного приказа или распоряжения и участие в качестве потерпевшего в уголовном судопроизводстве. И лишь со вступлением в силу Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» был сделан серьезный позитивный шаг по обеспечению безопасности жертвы преступления.

Однако проблемные вопросы остаются. Между тем некоторые ученые прямо отмечают, что фундаментальные исследования криминологических проблем, как правило, сосредоточивались лишь на однотипных явлениях — преступности, преступлении, преступнике[1].

При этом виктимологическое направление противодействия преступности исследовано далеко не полно, бессистемно, что обоснованно обусловливает научный интерес к проблеме виктимологии, в том числе в сфере транспорта.

Обратимся к истории. Негативная динамика преступного насилия во многих странах мира в XX в., а также огромное количество жертв Первой, Второй мировых войн и многочисленных локальных вооруженных конфликтов породили ответную реакцию человечества — обостренное чувство самозащиты, которое со стороны ученых-криминологов выразилось в фундаментальных исследованиях виктимологических проблем.

В самом общем виде виктимология (от лат. *victima* — «жертва» и греч. *logos* — «слово», «учение») означает: учение о жертве, пострадавшей от правонарушения, опасного для себя поведения, отрицательных жизненных обстоятельств.

Родоначальниками виктимологии являются зарубежные ученые

[1] См. : *Вицин С. Е., Уткин В. А.* Криминология : учеб. пособие. М. : Щит-М, 2000. С. 149—155.

Г. Кленфеллер, Г. Гентинг, Б. Мендельсон, пионером же советской виктимологии признан Л. В. Франк. Значительный вклад в развитие отечественных виктимологических исследований внесли В. И. Полубинский, В. С. Минская, Д. В. Ривман, В. П. Коновалов, В. Я. Рыбальская и другие ученые[1]. Под виктимностью понимается потенциальная или реализованная повышенная субъективная способность стать жертвой преступления при условии, что объективно этого можно было бы избежать[2].

Министр транспорта России М. Ю. Соколов, расставляя базовые акценты для отрасли на ближайшую перспективу, отметил, что «…обеспечение безопасности, жизни и здоровья наших граждан… должны оставаться одним из главных приоритетов в нашей деятельности»[3]. Также министр неоднократно подчеркивал необходимость принятия новой комплексной программы по обеспечению безопасности населения на транспорте до 2020 г.[4]

В связи с этим, по мнению автора, система виктимологического воздействия на преступность на транспорте должна представлять собой взаимосвязанные между собой формы и методы профилактики виктимности, обеспечения безопасности потенциальных потерпевших уголовно-правовыми и административно-правовыми средствами и оказания помощи жертвам преступлений.

Для целенаправленного воздействия важным является условное деление всей системы профилактики на традиционное (криминологическое) и виктимологическое направление. Критерием такого деления должна выступать направленность мер воздействия на различные объекты: «традиционная» профилактика направлена на потенциальных и реальных преступников, а виктимологическая профилактика, соответственно, на потенциальных и реальных жертв преступлений.

Соответственно подсистему виктимологического воздействия в зави-

---

[1] См. : *Hentig H*. Remarks on the Interaction of Perpetrator and Victim // The Journal of Criminal Law and Criminology. 1941. V. 31. P. 303—309; *Mendelsohn B*. Un horison nouveau dans La science biopsych social: La victimologie. Bucharest, 1947; *Франк Л. В*. Об изучении личности и поведения потерпевшего (Нужна ли Советская виктимология). Душанбе, 1966; *Его же.* Виктимология и виктимность. Душанбе, 1972; *Его же.* Потерпевшие от преступления и проблемы советской виктимологии. Душанбе, 1977; *Полубинский В. И.* Криминальная виктимология. Что это такое? М., 1977; *Рыбальская В. Я.* Виктимологические проблемы преступности несовершеннолетних. Иркутск, 1983; *Ривман Д. В., Устинов В. С*. Виктимология. М., 2000.

[2] См.: *Франк В. Ф*. Виктимология и виктимность. Душанбе, 1972. С. 22; *Его же.* Потерпевшие от преступления и проблемы советской виктимологии. Душанбе, 1977. С. 8.

[3] См. : Доклад Министра транспорта Российской Федерации Максима Соколова «О результатах деятельности Министерства транспорта Российской Федерации за 2016 год, целях и задачах на 2017 год и плановый период до 2019 года // URL: https: //www.mintrans.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID =37557.

[4] *Духно Н. А*. Современные правовые проблемы Российского транспорта // Транспортное право и безопасность. 2017. № 6 (18). С. 10.

симости от объекта и особенностей методов предлагается подразделить на: виктимологическую профилактику, виктимологическую защиту и виктимологическую помощь.

На взгляд автора, у виктимности на транспорте имеются свои причины. Никто не будет оспаривать, что наиболее комфортно человек чувствует себя дома (в квартире, на даче и т.п.), т.е. в обычной, непринужденной, семейной обстановке. При использовании транспорта (поезда, автобуса, самолета, теплохода, вокзалов, аэропортов и т.п.) любой из нас попадает в другие, непривычные, специфические, условия, которые объективно и субъективно несколько повышают уязвимость человека, следовательно, прямо пропорционально увеличивается степень его виктимизации.

Что касается пассажира, то на него особенно активно влияют следующие факторы: смена привычной обстановки, временный отрыв от прежних социальных связей, родных, близких, коллег, сослуживцев, знакомых, соседей, несколько вынужденный характер и определенная упорядоченность пребывания без права выбора окружающего общества, определенная степень регламентированности взаимоотношений с сотрудниками транспортной сферы (особенно службами досмотра, безопасности и т.п.) и правоохранительных органов. В итоге, все это вызывает у пассажира несколько подавленное состояние, влечет ослабление защищенности и снижение сопротивляемости, в том числе криминальным проявлениям, т.е. фактически повышает степень виктимизации, которая происходит не по вине пассажира, а объективно — вследствие определенных особенностей транспортной сферы.

Наиболее уязвимыми остаются пассажиры ряда категорий (особенно одинокие либо редко передвигающиеся транспортом пассажиры, несовершеннолетние, пенсионеры, молодые женщины, девушки и т.д.).

Уровень виктимизации пассажиров транспорта имеет устойчивую тенденцию к росту, виктимизация происходит преимущественно от преступлений против собственности (58,4%) и преступлений против личности (18,3%). Остальные виды преступлений в общей структуре виктимизации пассажиров не превышают 2—4% для каждого вида преступлений.

Изучение и анализ правоприменительной практики и положений УК РФ, отражающих фигуру жертвы преступления, позволяют классифицировать преступления на транспорте, подразделив их на следующие типы:

— преступления, в генезисе которых виктимность практически всегда играет решающую роль (ст. 116, 158 УК РФ);

— преступления, при совершении которых виктимность играет значимую роль (ст. 111, 112, 114, УК РФ);

— преступления, в генезисе которых виктимность играет несущественную роль, но при наличии определенных условий степень виктимности может возрастать (ст. 161, 162 УК РФ).

Прав был Ф. Лист, который писал: «Лучшая уголовная политика — это

политика социальная»[1].

Проводимые в последние несколько лет мероприятия по реформированию транспортной сферы, улучшению условий обслуживания пассажиров, укреплению дисциплины среди сотрудников, наряду с поддержанием социально-экономической и политической ситуации в стране на стабильном уровне, усилением правового воспитания граждан привели не только к сокращению общего количества преступлений, совершенных на транспорте, но и к существенному снижению интенсивности преступности.

Принимаемые отдельные меры, к примеру, на железнодорожном транспорте, по признанию обычных граждан, позитивно отражаются на их спокойствии (размещение пассажиров по половому признаку в купе поезда, присутствие работников полиции в составе поезда, предварительный досмотр багажа перед поездкой и т.д.).

Вместе с тем в настоящее время закрепить позитивную динамику необходимо, используя требования федеральных нормативных правовых актов. В ст. 5 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» определены субъекты профилактики правонарушений, среди которых — федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры РФ, следственные органы Следственного комитета РФ.

В связи с этим научные исследования виктимности и наличие виктимогенных факторов на транспорте позволяют на законодательном уровне выделить новое направление деятельности для Минтранса России, правоохранительных органов — прокуратуры и следственных органов на транспорте: виктимологическую профилактику преступлений на транспорте, которая направлена на противодействие уязвимости одних и опосредованное ослабление преступной готовности других пассажиров (граждан).

По мнению автора, в настоящее время это одно из наиболее перспективных, гуманных, не требующих больших материальных затрат направлений профилактики преступлений в транспортной отрасли.

Виктимологическая профилактика на транспорте — это разновидность виктимологической профилактики, направленной на выявление, изучение[2] и воздействие на виктимогенные факторы транспортной сферы и

---

[1] *Лист Ф.* Уголовное право. Общая часть: пер. с нем. М., 1903. С. 76.

[2] К основным показателям виктимизации пассажиров относятся: **состояние виктимизации** — общий показатель количественной характеристики виктимизации и ее структурных элементов на конкретной территории, за определенный промежуток времени, исчисляемый в абсолютных и относительных (коэффициенты) показателях; **структура виктимизации** представляет собой распределение жертв преступлений по типам и видам преступлений, по социально-демографическим, нравственно-психологическим и другим признакам, по отношениям с преступником, по видам и тяжести причиненного вреда и иным основаниям; **динамика виктимизации** — показатель, описывающий процесс и закономерности распределения виктимизации во времени.

виктимно уязвимых пассажиров в целях снижения их уровня виктимности применительно к преступлениям против личности и собственности на транспорте.

Помимо этого, высока роль виктимологического фактора при совершении неосторожных преступлений (происшествия, катастрофы при использовании, эксплуатации транспорта и др.), поскольку общественная опасность от них, особенно по размерам вреда, очень часто превышает общественную опасность умышленных деяний (в целом данный вид преступлений занимает более 15% от общего количества преступлений и происшествий).

Высокая степень виктимности пассажиров обусловливает и большинство преступлений и происшествий, связанных с их гибелью и тяжким травмированием (в 7 из 10 случаев).

Виктимологическая профилактика преступлений на транспорте должна включать в себя меры, направленные на ослабление виктимогенности транспортной среды и формирование у пассажиров безопасной жизнедеятельности.

Вместе с тем, по мнению автора, получение виктимологических знаний должно быть не ведомственной, а государственной задачей. Первоначально представляется необходимым поэтапно с детского сада и школы прививать детям знания и практические навыки оптимального поведения (уже сегодня в сленге учеников школ, особенно в общении между собой, нередко проскакивает фраза: «не нарывайся», которая может быть не совсем осознанно, но все-таки несет предупредительную информацию и призывает к бдительной оптимальности).

Что касается пассажиров (любой человек за свою жизнь им становится десятки, сотни, а кто-то и тысячи раз), то необходимо получение специальных виктимологических знаний, которые бы позволили значительно снизить вероятность стать жертвой, например, путем:

а) организации и проведения краткого ознакомительного курса для пассажиров перед поездкой. В программу этого курса следовало бы включить рекомендации по рациональному поведению пассажира при нахождении в транспортном средстве и транспортной инфраструктуре (требования к своему поведению, способы избежания конфликтов с другими пассажирами, уяснение положений необходимой обороны, разъяснение порядка обращения с жалобами, заявлениями, наиболее травмоопасные объекты и предметы т.п.);

б) разработки соответствующих рекомендаций в памятках, буклетах и доведения их до каждого пассажира;

в) разъяснения пассажирам, как необходимо поступить в конфликтных ситуациях;

г) правового информирования работниками органов прокуратуры и следственных органов на транспорте пассажиров, ознакомления с практикой обеспечения безопасности по УПК РФ, Федеральному закону «О госу-

дарственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (в форме буклетов, брошюр, другой печатной продукции, аудиозаписи, видеороликов и т.п.).

При распространении виктимологических знаний в обязательном порядке необходимо помнить заповеди древних философов, которые говорили: «Все есть лекарство, все есть яд, важна лишь мера». В связи с этим нужно действовать профессионально, ни в коем случае не отпугнуть пассажиров, а наоборот привлечь к использованию услуг транспорта. Не должно быть так, что, поняв все буквально, пассажиры (потенциальные жертвы), переоценив характер и степень опасности посягательства, не соизмерив средства защиты и нападения, могут спровоцировать оппонентов, что приведет к более тяжким последствиям (например, драке, причинению вреда здоровью и т.п.). В итоге «неадекватное поведение» пассажиров не будет способствовать укреплению правопорядка и безопасности на транспорте. При этом существенно возрастает роль постоянного состава транспортных средств и транспортной инфраструктуры (от руководителей различных подразделений до проводников, стюардесс, работников органов юстиции на транспорте и т.д.), которые обязаны грамотно донести виктимологические знания до пассажиров и оказать помощь в реализации их на практике.

Виктимологическая защита пассажира должна осуществляться субъектами профилактики (подразделениями Минтранса России, органов прокуратуры и следственных органов на транспорте) с целью правового обеспечения безопасности и уменьшения собственной уязвимости пассажиров.

Виктимологическая помощь пассажирам предполагает принятие мер по оказанию медицинской, материальной, правовой, моральной, психологической и другой поддержки жертвам преступлений.

Если на международном уровне внимание к данной проблеме растет, то в России указанные виды помощи только начинают зарождаться. Между тем Россия не ратифицировала Европейскую конвенцию по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений 1983 г. В настоящее время в основном применяются два способа возмещения вреда пассажирам: путем взыскания с лица, причинившего вред, в том числе и добровольного возмещения, и путем выплат страховых сумм.

Положительным примером виктимологической помощи является Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», которым не только предусмотрены, но и реализуются на практике комплексные меры помощи и реабилитации жертв террора, в частности: возмещение вреда и социальная реабилитация, включающая правовую помощь, психологическую медицинскую и профессиональную реабилитацию.

В мировой практике виктимологическая помощь реализуется в следующих формах: информационная и психологическая (эмоциональная) поддержка; специализированная медицинская, правовая и финансовая по-

мощь; профилактическая работа с жертвой с целью снижения виктимности и предупреждения рецидивной виктимизации и др.

Таким образом, исследование виктимности на транспорте позволяет выделить новый объект практического приложения сил для подразделений Минтранса России, органов прокуратуры и следственных органов на транспорте: виктимологическое направление по профилактике преступности против личности и собственности. Автор убежден, что деятельность указанных субъектов по снижению виктимности на транспорте в виде системы мер может реально уменьшить риск пассажира стать жертвой преступления либо происшествия, тем самым обеспечить личную безопасность пассажиров на транспорте.

Литература

1. Вицин, С. Е. Криминология : учеб. пособие / С. Е. Вицин, В. А. Уткин. — М. : Щит-М, 2000.

2. Духно, Н. А. Современные правовые проблемы Российского транспорта // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 6 (18). — С. 10.

3. Лист, Ф. Уголовное право. Общая часть / пер. с нем. М., 1903.

4. Франк, В. Ф. Виктимология и виктимность. — Душанбе, 1972.

5. Франк, В. Ф. Потерпевшие от преступления и проблемы советской виктимологии. — Душанбе, 1977.

УДК 373.71

© Суденко В. Е.
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс
и криминалистика» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

© Ахмяров Р. Ш.
— магистрант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ),
начальник отделения уголовного розыска
отделения МВД России по району Метрогородок,
г. Москва

ОСОБЕННОСТИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ ХИЩЕНИЙ АВТОТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

Аннотация. В статье рассматривается уголовно-правовая характеристика хищений автотранспортных средств. Произведен краткий анализ преступных посягательств на транспортные средства. Проведено сравнение уголовной ответственности за хищение автотранспортных средств в нашей стране и в некоторых зарубежных государствах.

Ключевые слова: автомобиль; преступление; хищение; угон автомобиля; уголовная ответственность; уголовный закон; уголовное наказание.

© Sudenko V.
— candidate of legal sciences, associate professor, associate professor
of the department «Criminal law, criminal procedure and forensics»
of Law Institute of the Russian University of transport

© Ahmerov R.
— the undergraduate of Law Institute
of Law Institute of the Russian University of transport

SPECIFIC FEATURES OF CRIMINAL LAW CHARACTERISTICS THEFT OF MOTOR VEHICLES

Abstract. The article discusses the criminally-legal characteristic of theft of motor vehicles. Carried out a brief analysis of criminal attacks on the vehicle. A comparison of the criminal from responsibility for the theft of motor vehicles in our country and in some foreign countries.

Keywords: car; crime; theft; carjacking; criminal liability; criminal law; criminal penalties.

Хищения автомобилей, прежде всего легковых, во многих городах и регионах России сохраняют устойчивую тенденцию к росту, характеризуясь при этом очень низкими процентами раскрываемости. На территории страны ежесуточно похищается свыше 250 автомобилей, а по Москве — около 30 авто.

К концу прошлого столетия хищения автотранспортных средств стали целью деятельности организованной преступности, получив наименование «черный автобизнес»[1]. Преступные группировки, специализирующиеся на хищении автомашин с целью их дальнейшего сбыта, совершают такие преступления не только в отдельных регионах, но и выходят за рамки государства, представляя серьезную проблему как для российских, так и для иностранных правоохранительных органов. В силу этого в 2009 г. в России принят Федеральный закон «О ратификации Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с хищениями автотранспортных средств и обеспечении их возврата».

Для преступных групп, специализирующихся на хищениях автотранспортных средств, характерна высокая конспирация, четкая система межрегиональных и межгосударственных связей, отличная техническая оснащенность, мобильность. Совершая многие однотипные преступления, они продолжительное время остаются неразоблаченными.

Вопросы борьбы с хищением автомобилей приобретают значительную актуальность, что требует принятия срочных правовых, организационных и технических мер обеспечения высоко эффективной борьбы с указанными посягательствами, особенно если в их совершении участвуют организованные преступные группы.

В борьбе с хищениями и угоном транспортных средств без цели хищения важнейшая роль принадлежит правоохранительным органам, прежде всего службе уголовного розыска и органам предварительного расследования. Как свидетельствует официальная статистика, несмотря на принимаемые меры, пока не произошло положительных изменений в виде повышения эффективности работы соответствующих органов по предупреждению, пресечению, раскрытию и особенно расследованию таких преступлений. Почти ежегодно сокращается количество расследованных уголовных дел с их передачей в суды. К примеру, в 2012 г. количество оконченных уголовных дел сократилось в сравнении с 2011 г. более, чем на 5%. Однако это

[1] См. например: *Закревский И. В.* Информационное обеспечение предупреждения и расследования преступлений в сфере криминального автобизнеса // Информатизация правоохранительных систем. М., 1996. С. 37—39; *Горенская Е. В.* Нелегальный автобизнес и борьба с ним // Преступность и культура. М., 1999. С. 90—94.

произошло не по причине повышения эффективности следствия и уголовного розыска, а потому, что уголовные дела прекращаются в связи с истечением сроков давности. В настоящее время количество приостановленных расследованием уголовных дел по причине неустановления виновных лиц, возросло почти в трети субъектов РФ. Количество приостановленных следствием уголовных дел о хищении транспортных средств достигла в настоящее время около полумиллиона. Кроме того, почти столько же уголовных дел, возбужденных по фактам хищения автомобилей и других автомототранспортных средств, приостановлено следствием[1].

В качестве основной причины неэффективной деятельности следственных и иных служб органов внутренних дел в части раскрытия хищений и угона без цели хищения транспортных средств и расследования уголовных дел по ним выступают недостатки их организационного обеспечения, особенно на первоначальном этапе. К таковым можно отнести:

а) несвоевременное реагирование на заявления и сообщения о правонарушениях и преступлениях на дорогах и на автотранспорте;

б) недостаточное взаимодействие дознавателя или следователя с сотрудниками других подразделений органов внутренних дел, прежде всего с работниками ГИБДД;

в) запаздывание с проведением неотложных следственных действий либо вообще их непроведение;

г) невысокая эффективность расследования по причине неприменения при производстве следственных действий технических средств, криминалистических тактики, методов, приемов и операций;

д) недостаточное использование специальных познаний экспертов и возможностей справочных, оперативно-розыскных и криминалистических учетов.

Перечисленное оказывает отрицательное воздействие на то, чтобы установить объективную истину по уголовному делу, что вполне объяснимо недостаточным или даже полным отсутствием у многих дознавателей, следователей, сотрудников оперативно-розыскных служб и подразделений профессиональных знаний, умений и навыков их применения на практике борьбы с транспортными преступлениями, а также отсутствием знаний о характерных особенностях способов хищения автомобилей и других транспортных средств и методов расследования таких преступлений.

Как было указано выше, с конца прошлого столетия и в начале нынешнего количество преступных посягательств на автотранспортные средства имеют устойчивую тенденцию постоянного роста соразмерно росту автомобилизации российского общества. В то же время необходимо отметить, что раскрываемость таких преступлений остается на весьма низком

[1] Информационный бюллетень Следственного комитета МВД России. 2011. № 2. С. 11—15.

уровне, т.е. раскрывается менее 20% таких преступлений. Естественно, что такое положение дел с раскрываемостью хищений и угонов транспортных средств влечет за собой возмущение не только потерпевших, но и других граждан и повышает уровень недоверия к правоохранительным органам.

С расширением автопарка в стране значительно расширился и диапазон автотранспортных средств — от непритязательных автомобилей до иностранных престижных машин, в отношении которых совершаются преступные посягательства. Как свидетельствует статистика, наибольший интерес у преступников вызывают либо автомобили самых разных модификаций семейства «Лада», либо дорогие джипы иностранного производства. Последними «занимаются», как правило, организованные преступные группы, которые либо переправляют похищенные автомашины в страны ближнего зарубежья, либо вымогают крупные суммы денег за возврат похищенного.

Обращаясь к регионам, отметим, что более всего хищения автомобилей распространены в крупных городах-мегаполисах — Москве, Санкт-Петербурге, Калининграде, Ростове-на-Дону, в которых больше всего имеется привлекающих внимание преступников автомобилей. Научные исследования показывают, что интерес к престижным автомобилям иностранного производства — джипам и седанам — будет возрастать и далее.

Анализ зарубежного законодательства показал, что их законодатели оперативно откликнулись на возрастание преступных посягательств в отношении автотранспортных средств и в целях противодействия таким преступлениям приняли специальные законы, ужесточающие ответственность за их совершение. К примеру, в США федеральное законодательство предусматривает уголовную ответственность как за хищение автомобиля, так и за экспорт или импорт похищенных автомобилей, их перевозку между штатами, умышленное уничтожение, изменение, подделку заводской маркировки и регистрационных номеров, замену узлов и агрегатов, приобретение похищенных автомобилей и других транспортных средств и их хранение.

В большинстве европейских государств также ужесточается ответственность за подобные преступления путем признания отягчающими обстоятельствами их совершение преступными организованными группами, при рецидиве, причинении крупного ущерба. По Закону о кражах 1968 г. в Англии предусмотрено более строгое наказание за завладение автомобилем без соответствующих полномочий (аналог ответственности за угон без цели хищения по УК РФ). При «краже, совершенной бандой», по УК Франции предусмотрено наказание в виде тюремного заключения сроком на 15 лет с непременным занятием трудом и со штрафом в 150 тыс. евро[1]. Уголовное законодательство Грузии устанавливает уголовное наказание в

[1] См.: *Князев В. В.* Законодательное регулирование борьбы с кражами (угонами) автотранспорта // Вестник МВД Российской Федерации. 2001. № 3. С. 127—128.

виде лишения свободы до 7 лет за кражу транспортного средства (п. «г» ч. 3 ст. 177), или от 5 до 8 лет за открытое хищение транспортного средства (грабеж) (п. «г» ч. 3 ст. 178), разбой в отношении транспортного средства — лишением свободы от 6 до 9 лет (п. «г» ч. 3 ст. 179).

Если обратиться к уголовному закону России, то в нем нет специальной нормы об ответственности за хищение в любой форме (кража, грабеж, разбой, мошенничество) автотранспортных средств, а это приводит к тому, что указанные преступления квалифицируются по статьям УК РФ, предусматривающем ответственность за похищение чужого имущества, в том числе автотранспортного средства.

Хищение автотранспортного средства по своим признакам, кроме предмета преступления, которым является автотранспортное средство, совпадает с хищением любого чужого имущества, предусмотренного ст. 158—162 УК РФ. Итак, хищение автотранспортного средства — это совершенное с корыстной целью, безвозмездное, противоправное изъятие и (или) обращение (при присвоении) виновным чужого автотранспортного средства в свою пользу или в пользу других лиц, которое причинило ущерб собственнику или иному законному владельцу данного автотранспортного средства.

Объектом хищения автотранспортных средств являются интересы собственника или законного владельца похищаемого автотранспортного средства. Мы придерживаемся понятия объекта рассматриваемого хищения как нарушенного интереса, высказанного В. Е. Суденко в его учебнике по уголовному праву[1], а также в других его работах[2].

К объективным признакам хищения относятся: 1) тайное (кража) или открытое (грабеж, разбой) изъятие и (или) обращение (присвоение) чужого имущества в пользу виновного или других лиц; 2) причинение указанными действиями материального ущерба собственнику или владельцу этого имущества; 3) причинная связь между совершенным деянием и наступившим последствием (ущербом). Сюда же относятся противоправность и безвозмездность завладения похищаемым имуществом. Данное преступление окончено с момента причинения ущерба потерпевшему. Не имеет значения форма собственности относительно похищаемого имущества[3]. Статья 8 Конституции РФ признает все формы собственности рав-

---

[1] *Суденко В. Е.* Уголовное право. Общая часть. Пятигорск, 2007.

[2] *Суденко В. Е.* Транспортные преступления и их анализ // Мир транспорта. 2013. Т. II. № 4. С. 170—174; *Его же.* Транспортные преступления: особенности квалификации // транспортное право и безопасность. 2016. № 11 (11). С. 15—20; *Его же.* Установление типа транспортного средства, характера происшествия и их соответствия признакам, указанным в статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. 2017. № 2 (14). С. 26—34.

[3] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое».

ными и в равной мере подлежащими защите правовыми нормами, в том числе нормами УК.

Любое хищение совершается только с прямым умыслом, при котором виновное лицо сознает, что похищает чужое имущество, предвидит неизбежность причинения ущерба потерпевшему и желает этого. Цель хищения — незаконное обогащение, мотив корыстный.

Субъект кражи — физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения хищения 14-летнего возраста (ч. 2 ст. 20 УК).

Применительно к хищению автотранспортного средства в качестве квалифицирующих признаков выступают: группа лиц по предварительному сговору; незаконное проникновение в помещение либо иное хранилище; причинение значительного ущерба гражданину; крупный размер при грабеже; применение оружия или предметов, использованных в качестве оружия при разбое. Особо квалифицирующими признаками рассматриваемых хищений являются: для кражи — крупный и особо крупный размер, для всех форм хищения — его совершение организованной группой и в особо крупном размере.

Если происходит хищение автотранспортного средства с территории, которая охраняется (ведомственная или платная автостоянка, гаражное общество), то преступление считается оконченным с момента выезда (вывоза) похищенного автомобиля за пределы территории. Если же совершено хищение с неохраняемого места (со двора дома), преступление признается оконченным с момента, когда транспортное средство сдвинуто с места, где оно стоит.

Остановимся на предмете данных преступлений, который материально выражает объект преступления. При хищении автотранспортного средства его понятие уже понятия «транспортное средство». Последнее шире, поскольку оно подразумевает различные виды транспорта, предназначенного для перевозки людей, грузов и т.п.[1]

Примечание к ст. 264 УК РФ кратко раскрывает, что к механическим транспортным средствам относятся автомобили, троллейбусы, трамваи, тракторы, другие самоходные механические транспортные средства, а также мотоциклы.

В ходе квалификации рассматриваемых преступлений возникают трудности, связанные с отграничением хищения автотранспортного средства от его угона. Однако это тема для отдельного анализа и исследования.

Литература

1. *Закревский, И. В.* Информационное обеспечение предупреждения и расследования преступлений в сфере криминального автобизнеса // Информатизация правоохранительных систем. — М., 1996.

[1] См.: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

2. *Горенская, Е. В*. Нелегальный автобизнес и борьба с ним // Преступность и культура. — М., 1999.

3. *Князев, В. В*. Законодательное регулирование борьбы с кражами (угонами) автотранспорта // Вестник МВД Российской Федерации. — 2001. — № 3.

4. *Суденко, В. Е.* Уголовное право. Общая часть. — Пятигорск, 2007.

5. *Суденко, В. Е.* Транспортные преступления и их анализ // Мир транспорта. — 2013. — Т. II. — № 4.

6. *Суденко, В. Е.* Транспортные преступления: особенности квалификации // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 11 (11).

7. Суденко, В. Е. Установление типа транспортного средства, характера происшествия и их соответствия признакам, указанным в статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 2 (14).

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 656.2

© Пищелко А. В.
— доктор педагогических наук, профессор
кафедры «Транспортное право и административное право»
Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы организации обеспечения транспортной безопасности, дается характеристика системы диагностики и мониторинга поведения лиц группы риска, раскрывается структура рубежного контроля.

Ключевые слова: транспортная безопасность; выявление лиц группы риска; рубежный контроль.

© Pischelco A.
— doctor of pedagogical sciences, professor
of the chair «Transport law and administrative law»
of Law Institute of the Russian University of transport

TO THE QUESTION OF THE ORGANIZATION OF ROAD SAFETY

Abstract. The article considers the basic problems of organization of transport security, the characteristic of the system of diagnostics and monitoring of the conduct of persons at risk, reveals the structure of the boundary control.

Keywords: transport safety; identify vulnerable groups; mid-term examination.

Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (п. 10 ст. 1) определил транспортную безопасность как защищенность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Однако такая формулировка

понятия транспортной безопасности неоправданно сужает его предмет, на что уже указывали в своих работах ряд авторов. На наш взгляд, наиболее приемлемым для организации системы транспортной безопасности является определение, предложенное Н. А. Духно и В. М. Корякиным: транспортная безопасность — сложная комплексная система, цель деятельности которой защита транспортного комплекса и его работников, пассажиров, владельцев, получателей и перевозчиков грузов и товаров, пользователей транспортных средств, а также окружающей среды от угроз, возникающих в деятельности транспортного комплекса[1].

Системный характер понятия транспортной безопасности включает в себя, прежде всего:

— реализацию целей национальной безопасности в сфере транспортного комплекса;

— обеспечение экологической безопасности транспортной системы;

— предупреждение на транспорте чрезвычайных происшествий природного и техногенного характера;

— предупреждение, противодействие и пресечение преступлений в транспортной сфере;

— противодействие террористическим актам и диверсиям на транспорте;

— ликвидацию и минимизацию материального и морального ущерба от чрезвычайных происшествий и преступлений в транспортном комплексе.

Основными задачами транспортной безопасности являются обеспечение:

— безопасности деятельности и эксплуатации объектов и средств транспорта;

— безопасность перевозок грузов, товаров, багажа и грузобагажа;

— безопасные для жизни и здоровья пассажиров условия проезда.

Таким образом, система транспортной безопасности включает в себя систему защиты транспортных коммуникаций (путей сообщения), объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств (подвижного состава).

Специфика деятельности транспортного комплекса связана с наличием опасностей, возникающих при движении транспортных средств и даже при их стоянке. Не случайно транспортные средства характеризуются как источник повышенной опасности. Это обусловлено наличием целого ряда факторов, которые могут привести к возникновению аварий, крушений, транспортных происшествий, связанных с гибелью людей, или причинение вреда их здоровью.

---

[1] *Духно Н. А., Корякин В. М.* Правовое обеспечение развития высокоскоростного железнодорожного сообщения в Российской Федерации. М. : Юридический институт МИИТ, 2016.

Анализ основных угроз транспортной безопасности показывает, что на первом месте по частоте проявлений и тяжким последствиям находятся чрезвычайные происшествия, вызванные техническим состоянием транспортных систем (изношенность технических систем и транспортных средств, приводящих к авариям, конструктивные недостатки, нарушения правил эксплуатации транспортных средств, нарушения требований экологической безопасности в деятельности транспортного комплекса). Сюда же относятся и природные факторы, создающие аварийную обстановку и влекущие за собой материальные потери и человеческие жертвы.

На втором месте (на первом по общественному реагированию) — террористические и диверсионные акции (угон или захват транспортных средств — воздушных, морских и речных судов, автотранспорта, железнодорожного подвижного состава; взрывы в аэропортах, на железнодорожных вокзалах, портах, на транспортных средствах, на гидротехнических сооружениях и др.); криминальные действия в сфере грузовых и пассажирских перевозок.

Определенную угрозу представляют и иные случаи незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса: противоправное блокирование транспортных магистралей, блокирование аэропортов, железнодорожных и автомобильных вокзалов, морских и речных портов. В последнее время участились случаи телефонного «терроризма», разоборудование устройств железнодорожных путей, наложение посторонних предметов на рельсы, ослепление водителей транспортных средств лазерами. Популярность у молодежи приобрел «зацепинг» — езда на крышах вагонов, на прицепных устройствах, что всегда представляет угрозу для жизни и приводит к нарушениям деятельности транспорта. По-прежнему нередки случаи вандализма в отношении транспортных средств.

Для обеспечения транспортной безопасности и эффективной защиты транспортного комплекса в настоящее время в России выработан единый подход к реализации мер безопасности. Сюда, в первую очередь, относится усиление контроля за техническим состоянием систем транспортного комплекса, что является прямой обязанностью не только службы эксплуатации, но и службы транспортной безопасности. Для предупреждения террористических угроз и диверсий организована система рубежного контроля с целью выявления и определения тех или иных видов террористических угроз.

На первом рубеже сотрудники органов внутренних дел проводят поисковые мероприятия на привокзальных площадях вокзалов, аэропортах, портах по проверке граждан, прибывающих общественным и частным транспортом. Выявляются лица с признаками неадекватного и подозрительного поведения, проводится проверка автотранспорта, выборочная проверка документов. Организуется визуальное наблюдение за действиями подозрительных лиц, их связями и контактами. При обнаружении запрещенных предметов у граждан, а также лиц, нелегально находящихся на

территории транспортного комплекса, проводится немедленное изъятие запрещенных предметов и задержание таких граждан.

На втором рубеже контроль за входящими в здания вокзального комплекса людьми (пассажирами, провожающими, встречающими) осуществляется с помощью технических средств, установленных на входах в здания вокзалов и аэропортов: рентгенотелевизионных интроскопов, стационарных и ручных металлоискателей.

На третьем рубеже предпосадочный контроль пассажиров, их багажа организуется во взаимодействии сотрудников транспортной полиции и сотрудников транспортной безопасности. При этом используются технические средства поиска запрещенных предметов, специально обученные собаки, натасканные на поиск взрывчатых веществ, огнестрельного оружия и наркотических веществ.

На четвертом рубеже специалисты службы профайлинга осуществляют вербальную и визуальную психодиагностику пассажиров. Профайлер, наблюдая за поведением пассажиров, выявляет подозрительных лиц, воспринимая и анализируя их поведенческие особенности. Затем с «выявленными» людьми проводятся проверочные мероприятия. В связи с тем, что при масштабных пассажиропотоках тщательная проверка каждого пассажира невозможна, такая селекция является необходимой.

Такая же рубежная система безопасности действует для контроля пассажиров, прибывших с проблемных направлений, для выявления лиц, имеющих намерение совершить террористические акты и диверсии.

В обеспечении транспортной безопасности, конечно, огромную роль играют технические средства контроля и поиска запрещенных и опасных предметов. С этой целью применяются специальные технические средства, использующие различные физико-химические методы (рентгеновский, газоаналитический, ядерно-квадрипольный резонанс, нейтронный, спектрометр подвижных ионов и др.). Применение таких технических средств дает возможность идентифицировать взрывчатые вещества различного состава, включая жидкие взрывчатые вещества (типа нитроглицерина), кристаллогидраты (например, на основе нитрата аммония). В настоящее время появляются новые устройства, в которых используются терагерцовые волны для выявления скрытых взрывчатых веществ.

Однако несмотря на постоянное совершенствование технических средств контроля, одними техническими новшествами устранить террористическую угрозу невозможно. Вечный спор «брони и снаряда» — террористы постоянно предпринимают попытки опередить службы транспортной безопасности. Появляются новые виды взрывчатки, к примеру, так называемая «жидкая взрывчатка», которая помещается в естественные полости человеческого тела и не может быть обнаружена ни собаками, ни техническими средствами досмотра. Объемные взрывы могут возникать в помещениях, где скапливается пыль (взвесь) горючих веществ или смесь горючего газа и воздуха. Это газ, пары бензина, угольная пыль,

обычные очень мелкие древесные опилки, мучная, сахарная пыль.

Высокотоксичные химические вещества также весьма малозаметны. Но они способны вызвать массовое отравление пассажиров.

Современная тактика террористов расширяет сферу обеспечения транспортной безопасности, охватывая не только входы на железнодорожные вокзалы, порты, аэровокзалы, автовокзалы и автостанции, но и прилегающие территории (привокзальные площади), включая стоянки автотранспорта.

Важное место в обеспечении транспортной безопасности отводится организации взаимодействия правоохранительных органов и служб транспортной безопасности в случае осуществления террористического акта и ликвидации его последствий.

Отсюда следует весьма важный вывод, что в системе транспортной безопасности на первый план выходит анализ поведенческой модели людей, находящихся на территории транспортного комплекса, не исключая при этом и превентивный сбор агентурной информации, и оперативно-поисковые мероприятия, нацеленные на обнаружение оружия и взрывчатых веществ. Службы транспортной безопасности должны ориентироваться, в первую очередь, на работу с пассажирами, а затем уже надеяться на технические средства контроля. Следовательно, возникает необходимость в специальной подготовке сотрудников транспортной безопасности.

Это касается и надежности операторов технических средств обеспечения безопасности, благонадежности сотрудников служб транспортной безопасности и сотрудников правоохранительных органов.

Особое внимание следует уделять эффективной организации предпосадочного контроля пассажиров и их оперативному сопровождению до посадки в транспортное средство.

УДК 347.763

© Моисеев Д. В.
— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Гражданское право и гражданский процесс»
Юридического института Российского университета
транспорта (МИИТ)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЗДУШНЫХ ПЕРЕВОЗОК В ИНТЕРЕСАХ ОБОРОНЫ СТРАНЫ

Аннотация. В статье рассматриваются особенности применения договора воздушной перевозки пассажиров в деятельности военных организаций. Осуществлена классификация перевозок, рассмотрены виды перевозок с участием военнослужащих. Автор анализирует особенности договора перевозки гражданской авиации в сравнении с военной авиацией.

Ключевые слова: договор перевозки; воздушные перевозки; перевозчик.

© Moiseev D. V.
— candidate of legal sciences, associate professor
of the department «Civil right and civil process»
of Law Institute of the Russian University of transport

LEGAL REGULATION OF AIR TRANSPORT IN THE INTERESTS OF NATIONAL DEFENSE

Abstract. The article deals with the use of the contract of air carriage of passengers in the activities of military organizations. Classification of traffic, the types of transport with the participation of military personnel. The author analyzes the features of the contract of carriage, civil aviation, compared to military aircraft.

Keywords: contract of carriage; air transportation; carrier.

Решение задач в области обеспечения обороны страны и военной безопасности государства требует широкого применения ряда гражданско-правовых механизмов регулирования деятельности в данной сфере, в частности, использование договорного регулирования в сфере воинских перевозок. Теория и практика заключения и применения договора перевозки показывает, что военная организация может выступать любой стороной субъектного состава данного правоотношения.

Во-первых, военные организации для реализации основных целей и

решения задач, определенных законодательством, могут заключать различные договоры перевозки в зависимости от вида транспортного средства: морской перевозки, воздушной перевозки, железнодорожной перевозки, автомобильной перевозки. В каждом из этих договоров военная организация участвует напрямую как заказчик, обращаясь к гражданскому перевозчику. В частности, из определений договора воздушной перевозки (ст. 103 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее — ВК РФ)) следует, что на гражданских воздушных судах могут перевозиться как отдельные военнослужащие (являющиеся пассажирами), так и группы военнослужащих и военные грузы, почта. Помимо этого, ввиду специфики правового статуса военнослужащего ему в соответствии с законодательством предоставлено право в каждом конкретном случае заключать договор перевозки пассажира лично[1].

Во-вторых, авиация военных организаций может являться перевозчиком в соответствии с предоставленным ей правом перевозить пассажиров и грузы, как имеющих, так и не имеющих прямого отношения к соответствующей военной организации.

Так, можно выделить следующие группы объектов перевозки, которые могут перемещаться авиацией военных организаций:

— военнослужащие Вооруженных Сил, военнослужащие других войск, воинских формирований и органов;

— члены семей военнослужащих или гражданский персонал Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

— иные физические лица;

— военные грузы;

— другие грузы.

На основе проведенного анализа нормативных актов и литературы можно классифицировать следующие виды перевозок, осуществляемых авиацией военных организаций:

1) в зависимости от решения задач, определяемых целями создания авиации:

— перевозки в целях решения основных функциональных задач[2];

— перевозки в целях решения задач дополнительного характера;

2) в зависимости от характера оказываемых услуг:

— перевозки на безвозмездной основе;

— перевозки с частичной оплатой (оплачиваемые за счет денежных средств федерального органа исполнительной власти, для которого осуществляется перевозка);

— перевозки на возмездной основе;

---

[1] Из смысла п. 6 ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

[2] См., например, п. 10—13 Инструкции по организации воинских перевозок воздушным транспортом Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны РФ от 27 мая 2013 г. № 400.

3) в зависимости от объекта перемещения:

— перевозки пассажиров (военнослужащих, членов семей военнослужащих, иных физических лиц, групп военнослужащих);

— перевозки грузов;

— перевозки почты[1];

— смешанные перевозки[2].

В то же время специфика самого субъекта — военной организации, как перевозчика, создает условия и необходимость анализа степени применимости гражданско-правовых норм, закрепленных в действующем законодательстве, и выявления особенностей в механизме правового регулирования договора воздушной перевозки пассажира в деятельности военных организаций.

Воздушный перевозчик в гражданской авиации должен соответствовать следующим требованиям:

1) наличие свидетельства о регистрации воздушного судна и прав на него;

2) закрепление специальной правоспособности в учредительных документах юридического лица, получение лицензии на осуществление данного вида деятельности и сертификата (свидетельство) эксплуатанта (сертификата соответствия);

3) осуществление пространственного перемещения грузов, пассажиров, багажа;

4) выполнение фактических перевозок на основании договора;

5) осуществление перевозочной деятельности преимущественно за вознаграждение.

Особенности соблюдения данных требований и наделения правовым статусом перевозчика структурных подразделений военной организации состоят в следующем.

Прежде всего, в соответствии с ВК РФ (подп. 2 п. 1 ст. 33) государственные воздушные суда подлежат государственной регистрации в порядке, установленном специально уполномоченным органом в области обороны по согласованию со специально уполномоченными органами, имеющими подразделения государственной авиации. Данный порядок определен в п 1—7 Инструкции по организации воинских перевозок воздушным транспортом Вооруженных Сил Российской Федерации, где говорится, что все

---

[1] См., например, Федеральные законы от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»; от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»; приказ Министра обороны РФ от 9 декабря 2004 г. № 395 «О порядке обеспечения маркированными почтовыми конвертами военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, пересылки посылок с личной одеждой военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, досылки и возвращения посылок, адресованных им, планирования и расходования денежных средств на эти цели».

[2] Смешанные перевозки пассажиров и грузов допускаются только в прямо предусмотренных правовыми актами случаях.

государственные воздушные суда подлежат обязательной государственной регистрации с выдачей свидетельства о государственной регистрации и занесением в Государственный реестр Государственных воздушных судов Российской Федерации. Выдачу данного свидетельства и государственную регистрацию проводят федеральные органы исполнительной власти и организации, осуществляющие организацию деятельности и оперативное управление подведомственной им государственной авиацией.

С момента занесения государственного воздушного судна в Реестр все записи, ранее сделанные в отношении этого судна в иных реестрах воздушных судов, считаются недействительными. Далее в данном приказе отмечается: «Свидетельство о регистрации выдается на весь календарный срок эксплуатации государственного воздушного судна только для целей его государственной регистрации». В то же время анализ существующего законодательства позволяет определить цели такой деятельности. К ним относятся: во-первых, основная — осуществление военной, пограничной, таможенной и другой государственной службы, а также для выполнения мобилизационно-оборонных задач; во-вторых, дополнительная — полеты, связанные с выполнением иных задач, прямо разрешенных законодательством РФ (ст. 22 ВК РФ)[1]. Особенность правового механизма соблюдения данного требования состоит в том, что гражданские воздушные суда регистрируются в Реестре гражданских воздушных судов, а государственные — в Реестре государственных воздушных судов, но цель указанной регистрации едина: учет воздушных судов, подтверждение распространения российской юрисдикции на данные воздушные суда.

Лицензия — это специальное разрешение, дающее право заниматься определенным видом деятельности в соответствии с законодательством. По общему правилу лицензия определяет специальную правоспособность юридического лица (п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации). Таким образом, юридическая природа института лицензирования, объектом которого выступает собственно хозяйственная деятельность, состоит в подтверждении правоспособности или наделении специальной правоспособностью лиц в тех сферах жизнедеятельности, которые государство квалифицировало в качестве объектов своих публичных интересов и определило их значимость. Если же объектом лицензирования является отдельная хозяйственная операция, то юридическая природа лицензирования состоит в предоставлении лицу субъективного права, являющегося основанием для совершения конкретных действий, определенных лицензией в рамках осуществления договорного обязательства.

Цель лицензирования заключается в контроле государства за лицами, осуществляющими те или иные виды деятельности, которые могут по-

[1] Постановление Правительства РФ от 30 июля 1999 г. № 862 «Об использовании государственной и экспериментальной авиации в коммерческих целях».

влечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации[1]. Как представляется, при осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности государство проверяет наличие у субъектов, желающих ею заниматься, возможности реально ее осуществлять (т.е. определяет пределы прав на ведение хозяйственной деятельности), наличие у персонала (работников) соответствующей квалификации; осуществляет государственный контроль за деятельностью субъектов и, в конечном счете, оставляет за собой право приостановить данный вид деятельности в случае нарушения закона.

Далее в п. 3 ст. 8 ВК РФ указывается: «Требования к проведению обязательных сертификации и аттестации и порядок их проведения, установленные федеральными авиационными правилами, обязательны для соблюдения всеми федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также юридическими лицами и гражданами». Следовательно, если воздушные суда государственной авиации находятся на балансе структурного подразделения Вооруженных Сил РФ, иных войск и воинских формирований, которое обладает статусом юридического лица, и данное юридическое лицо в лице определенного уровня военной организации осуществляет воздушные перевозки, то такой сертификат получать необходимо[2] независимо от того, осуществляется ли эта деятельность за плату или безвозмездно. Причем, законодателем введен упрощенный порядок по получению сертификата в случае, если не все воздушные суда соответствуют предъявляемым характеристикам. Например, для каждого воздушного судна выдается так называемый «сертификат летной годности единичного экземпляра воздушного судна авиации общего назначения»[3]. Несмотря на то что обязательная сертификация для государственных воздушных судов императивно не предусмотрена[4], данное требование является необходимым ввиду того, что оно подтверждает технические характеристики воздушного судна и, следовательно, является необходимым основанием для

[1] Статья 4 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

[2] См. абз. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

[3] Гражданская авиация, используемая не за плату, а также авиация, выполняющая мобилизационно-оборонные задачи, относится к авиации общего назначения Российской Федерации. См.: приказ Минтранса России от 17 апреля 2003 г. № 118 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Положение о порядке допуска к эксплуатации единичных экземпляров воздушных судов авиации общего назначения».

[4] Использование гражданином или юридическим лицом воздушного судна в целях государственной авиации и (или) экспериментальной авиации не влечет за собой обязанность получения гражданином или юридическим лицом сертификата (свидетельства) эксплуатанта или эквивалентного сертификату (свидетельству) документа (п. 4 ст. 61 ВК РФ).

обеспечения деятельности в сфере перевозок и безопасности полетов.

Обязательным требованием, предъявляемым к перевозчику, является пространственное перемещение объекта перевозки. Необходимо отметить, что осуществление перевозок может производиться либо на специально выделенных воздушных судах государственной авиации, либо попутно без ущерба боевой готовности и выполнению задач по прямому предназначению[1]. Как было отмечено, обладание правовым статусом перевозчика означает в том числе, что цель деятельности данного перевозчика состоит в коммерческой перевозке грузов или пассажиров. Действующим законодательством авиации военных организаций предоставлено право осуществлять коммерческие перевозки[2]. Таким образом, указанное требование может исполняться военным воздушным перевозчиком в силу прямого указания закона.

Требованием, характеризующим перевозчика, является также осуществление перевозок за вознаграждение. Для военных организаций особенностью является то, что соблюдение данного требования возможно только при перевозке военнослужащих, грузов, не относящихся к тому федеральному органу исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, на котором осуществляется перевозка. В то же время для осуществления перевозок иных лиц определяется задача Минобороны России совместно с Минэкономразвития России и по согласованию с Федеральным агентством воздушного транспорта утвердить положения о порядке определения тарифов на коммерческую деятельность[3]. Порядок определения тарифов до сих пор не установлен, и в настоящее время данная деятельность регулируется нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, в основном не относящимися к открытому пользованию. При разработке таких тарифов необходимо учитывать положения ст. 40 Налогового кодекса Российской Федерации, в которой указываются принципы исчисления цен на товары, работы и услуги в целях налогообложения. Общий анализ норм данной статьи позволяет сделать вывод, что стоимость проезда на воздушных судах государственной авиации не может быть менее чем на 20% ниже стоимости билета экономического класса, применяемого при однородных перевозках в сопоставимых экономических (коммерческих) условиях.

Таким образом, представленный анализ указывает на необходимость соответствия военных организаций требованиям, предъявляемым к перевозчику как субъекту права, и возможность исполнения требования об осуществлении возмездности перевозки. Следовательно, военные организации могут быть равноправными участниками договора перевозки пас-

[1] Подпункт «г» п. 10 Инструкции по организации воинских перевозок воздушным транспортом Вооруженных Сил Российской Федерации.

[2] Постановление Правительства РФ от 30 июля 1999 г. № 862 «Об использовании государственной и экспериментальной авиации в коммерческих целях».

[3] Подпункт «б» п. 5 постановления Правительства РФ от 30 июля 1999 г. № 862.

сажира, багажа, груза и являться участниками гражданско-правовых договоров.

Одним из требований, которому должен соответствовать перевозчик, является осуществление перевозки на основании договора (может оформляться в форме билета установленного образца). В то же время особый порядок оформления перевозочных отношений диктуется необходимостью обеспечения безопасности и обороноспособности страны, следовательно, взамен билета необходимо выдавать на руки копии договора перевозки, которые необходимо утвердить в установленном порядке.

ИСТОЧНИКИ ПРАВА В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 347.463:656.2

© Гаращук О. А.
— аспирант Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[1]

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с проектным методом государственного регулирования развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации. Обосновывается необходимость принятия федерального закона по данному вопросу.

Ключевые слова: железнодорожный транспорт; проекты в сфере транспорта; ОАО РЖД.

© Garashchuk O.
— graduate of Law Institute
of the Russian University of transport

LEGISLATIVE SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF PROJECTS IN THE FIELD OF RAILWAY TRANSPORT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article deals with the problematic issues associated with the design method of state regulation of railway transport development in the Russian Federation. The necessity of adoption of Federal law on this issue.

Keywords: rail transport; projects in the field of transport; railways.

Полноценное развитие любой отрасли экономики невозможно без организации работы над проектами. Железнодорожная отрасль не является исключением. Все поставленные задачи, касающиеся обеспечения поставок, регулирования межгосударственного грузового сообщения, иных вопросов, требуют комплексной проработки при соблюдении условий огра-

[1] Статья подготовлена по материалам научной работы, представленной автором в сентябре 2017 г. на Всероссийский конкурс молодежи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива».

ниченности в ресурсах, жестких сроках исполнения и самое главное — получения конкретного ожидаемого результата. Принимая во внимание особенности железнодорожной отрасли, в частности, наличие строгих условий государственного регулирования и контроля в совокупности с необходимостью поддержки и развития конкуренции в предоставлении ряда услуг, невозможно представить полноценный процесс реализации проекта без четкой, упорядоченной схемы взаимодействия всех участников.

В настоящее время законодательное регулирование порядка реализации проектов в целом и на железнодорожном транспорте в частности отсутствует, однако предпосылки формирования соответствующего законодательства существуют. Принят ряд национальных стандартов Российской Федерации по вопросам проектного менеджмента и менеджмента качества в целом. Данные документы разработаны и утверждены на базе аналогичных стандартов зарубежных стран, в результате чего им требуется дополнительная поддержка и сопровождение в части практического применения конкретно в России.

Проблема может быть решена путем принятия дополнительных нормативных актов, регулирующих схожие правовые отношения, в частности, отраслевой направленности. Кроме того, вопрос законодательной поддержки проектов также реализуется рядом федеральных законов в отношении объектов, представляющий наибольший интерес для государства (к примеру, Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»).

Несмотря на то что ОАО «РЖД» не имеет статуса государственной корпорации, Закон предусматривает закрепление за данным юридическим лицом четкого статуса единого хозяйствующего субъекта с сохранением значительных полномочий по проведению государственной политики в сфере железнодорожного транспорта. Нормы, устанавливающие порядок взаимодействия ОАО «РЖД» с отдельными субъектами железнодорожного рынка, формирующими интересы конкурентного сектора, а также иными уполномоченными лицами, включая государственные органы, представляются оптимальным предметом регулирования соответствующего закона. Кроме того, частные компании, реализующие задачи, связанные с железнодорожным транспортом, также получат возможность разработать внутренние корпоративные документы (стандарты) для реализации собственных проектов, изначально адаптированных под требования отрасли в целом.

Необходимость принятия специального законодательного акта и пакета нормативных документов, касающихся вопросов определения условий и порядка взаимодействия участников при решении поставленных задач в рамках проектов развития железнодорожного транспорта, связана со следующими причинами:

— значительная доля государственного участия в железнодорожной отрасли;

— проведение комплексной антимонопольной политики одновременно с сохранением части функций за единым хозяйствующим субъектом как за монополистом;

— разнородность общественных отношений, возникающих между хозяйствующими субъектами отрасли, а также ее конечными потребителями;

— отсутствие четкой структуры в иерархии нормативных правовых актов, действующих в настоящее время в сфере железнодорожного транспорта, при необходимости обязательного сохранения в силе существующих норм в рамках технического и технологического обеспечения процессов;

— неразрывная взаимосвязь национального железнодорожного транспорта с сетью железнодорожного транспорта иностранных государств.

В качестве возможного варианта решения проблемы представляется целесообразным принятие соответствующего нормативного правового акта (федерального закона), регулирующего единый порядок реализации проектов в сфере железнодорожного транспорта, а при необходимости также дополнение и изменение иных норм законодательства, в том числе посредством принятия ведомственных нормативных актов, содержащих более узкую и конкретную информацию по отдельным направлениям реализации проекта.

Идея разработки соответствующего федерального закона заключается в принятии организационно-правовых мер со стороны уполномоченных органов в сфере железнодорожного транспорта, которые бы помогли субъектам железнодорожной отрасли в достижении единых целей и получении результатов при реализации общих задач.

Основная цель упомянутого закона состоит в регламентации процедуры взаимодействия участников при реализации проектов по вопросам развития железнодорожного транспорта Российской Федерации на уровне федерального законодательства, а также создании законодательной базы для разработки и утверждения соответствующих внутрикорпоративных документов отдельных хозяйствующих субъектов.

Предмет законодательного регулирования предлагаемого законопроекта — отношения участников, возникающие при реализации проектов в сфере железнодорожной отрасли, касающиеся, в частности, установления условий использования проектного метода в целом, организации работы над проектом, экономических основ реализации проекта.

Основными методами работы над поставленной задачей можно выделить индукцию, моделирование и наблюдение. Метод индукции представляет собой сбор информации о ходе проведения единичного проекта, реализуемого в железнодорожной отрасли, и перенос полученных данных и информации на всю отрасль в целом. Метод наблюдения заключается в стороннем наблюдении реально существующих проектов в сочетании с дедуктивным методом, а также формулировкой полученных выводов. Мо-

делирование охватывает всю совокупность работы над проектом в целом как единого, многосоставного механизма, позволяет выявить существующие связи и противоречия, зоны компетенций и меры ответственности в рамках каждой структурной единицы.

К основным субъектам, на которые будет распространяться действие предлагаемого закона, можно отнести:

а) ОАО «РЖД» как единый хозяйствующий субъект на железнодорожном транспорте;

б) иные хозяйствующие субъекты железнодорожной отрасли, а также смежных отраслей (машиностроительной, градостроительной);

в) федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Предложенный законопроект не предусматривает заведомое выделение особой роли каких-либо участников проекта в зависимости от закрепленных за ними полномочий или принятых на себя функций. Конкретные права и обязанности данных лиц будут определяться по ходу реализации проекта на каждой стадии: инициирование, планирование, исполнение, текущий контроль, завершение и постпроектный контроль. Таким образом закрепляется, с одной стороны, равенство прав и обязанностей всех участников при включении в проект, а с другой — определенная волатильность этих прав и обязанностей в зависимости от роли участника в проекте. Основные роли, безусловно, играют лицо, ответственное за проект, а также конкретные физические лица — управляющий проектом, главный юрист и главный экономист проекта. Таким образом, закон предусматривает возможность возложения личной ответственности на конкретное лицо за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими возложенных обязанностей, что создает правовые предпосылки для повышения качества выполняемой работы.

Изложенная идея нормативного правового акта позволяет сделать вывод о том, что он должен быть принят именно в форме федерального закона. Несмотря на то что соответствующая практика внедрения нормативного закрепления методических подходов в решении бизнес-задач на данный момент не сформировалась, принятие данного закона может послужить хорошим началом законопроектной деятельности в данном направлении. Так, в настоящее время отсутствуют законодательные акты, должным образом регулирующие использование в российской практике проектного подхода в целом. Регулирование данного вопроса заключается в принятии ряда национальных стандартов, касающихся проектного менеджмента и менеджмента качества, подготовленных на основании разработок международных организаций. Тем не менее такая ситуация не может быть признана удовлетворительной с точки зрения как интересов государства, так и бизнеса. Использование новейших методик при решении задач, в получении результата по которым заинтересованы все стороны, и подтверждение их признания законодательными органами пред-

ставляет собой существенное преимущество для российской правовой системы, а также всей экономики страны в целом, повышая ее прозрачность, открытость и доступность для всех хозяйствующих субъектов.

В разрезе влияния на российскую экономику соответствующий закон по вопросам регулирования проектной деятельности в железнодорожной отрасли также послужит основой того, что данная отрасль постепенно будет утрачивать признаки как сугубо профессиональной и доступной для понимания лишь узкому кругу лиц. Не секрет, что многие нормы действующего транспортного законодательства представляют собой, скорее, сложившиеся обычаи и технологические нормативы, нежели надлежащим образом принятые и оформленные нормативные документы. Без ущерба для объективной оценки роли технического норматива в сфере железнодорожного транспорта в любом случае следует отметить необходимость следования общемировой практике и признанным международным стандартам прозрачности законодательного регулирования.

Это поможет не только систематизировать внутриотраслевые и межотраслевые отношения, но и повысить инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность российской экономики на мировом рынке в целом. Это найдет также свои политические последствия для интересов Российской Федерации в общегосударственном масштабе. Кроме того, методологическое закрепление управленческих процессов в любом случае сыграет также положительную роль в социальном плане, так как достигнутые по итогам реализации проекта результаты, а также установленный постпроектный контроль позволит оперативно реагировать не только на сам ход исполнения проекта, но и анализировать полученные результаты по факту его решения.

Разработанный автором законопроект состоит из пяти глав. Главы 1 и 5 носят общий характер и касаются базовых положений регулирования и процедурных вопросов. Основная смысловая роль уделяется гл. 2—4, в которых отражаются организационные и содержательные предпосылки работы над проектом.

При подготовке текста законопроекта были использованы и проанализированы, в том числе в части методологического подхода к проведению работ, следующие нормативные документы и разъяснения судебных органов:

1) Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ;

2) Федеральные законы от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»; от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»; от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»; от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»;

3) постановление Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 «О

создании открытого акционерного общества “Российские железные дороги”»;

4) постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах»;

5) ГОСТ Р ИСО 10006-2005. Системы менеджмента качества. Руководство по менеджменту качества при проектировании, утвержденный приказом Ростехрегулирования от 6 сентября 2005 г. № 221-ст.

6) ГОСТ Р ИСО 21500-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Руководство по проектному менеджменту, утвержденный приказом Росстандарта от 26 ноября 2014 г. № 1873-ст;

7) ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь, утвержденный приказом Росстандарта от 28 сентября 2015 г. № 1390-ст.

Как представляется, принятие предлагаемого законопроекта существенным образом упорядочит взаимодействие субъектов при реализации проектов развития железнодорожного транспорта, повысит эффективность государственного регулирования в данной области, будет способствовать успешной реализации таких программных документов, как Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года и Стратегия развития железнодорожного транспорта Российской Федерации на период до 2030 года.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

УДК 341.9

© Расулов А. В.
— кандидат юридических наук, доцент
кафедры «Транспортное право и административное право»
Юридического института Российского университета
транспорта (МИИТ)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ПРИМЕРЕ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

Аннотация. В США законодательство о финансировании инфраструктуры действует на федеральном уровне и на уровне отдельных штатов (в статье далее в отношении отдельных штатов США используется термин «Штат»). Штаты имеют значительные полномочия по принятию нормативных актов в этой области, в связи с чем регулирование на уровне Штатов представляет собой существенный массив законодательства. В данной статье мы описываем только применимое федеральное законодательство США и не описываем законодательство Штатов, за исключением тех вопросов, по которым Штаты участвуют в федеральных программах финансирования.

Ключевые слова: транспортная инфраструктура; Федеральный дорожный фонд; налог на бензин; облигации, обеспеченные будущими грантами из федерального бюджета; инновации.

© Rasulov A. V.
— candidate of legal Sciences, associate professor
of the chair «Transport law and administrative law
of Law Institute of the Russian University of transport

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FINANCING TRANSPORT INFRASTRUCTURE ON THE EXAMPLE OF THE UNITED STATES OF AMERICA

Abstract. U.S. law on the financing of infrastructure works at the Federal level and at the level of individual States (in the rest of this article in respect of certain U.S. States use the term «the State»). States have considerable authority to adopt the norm of positive regulations in this field, in connection with which the regulation States is a significant body of legislation. In this article we

describe only the applicable Federal laws of the United States and not described by the laws of the States, with the exception of those matters on which the States participate in Federal funding programs.

Keywords: transport infrastructure; Federal road Fund; the gas tax; bonds backed by future grants from the Federal budget; innovation.

1. Способы финансирования транспортной инфраструктуры. В США существует множество различных способов финансирования инфраструктурных проектов. Большинство крупных инфраструктурных проектов финансируется с использованием средств из федерального бюджета. Средства поступают в бюджет из различных источников. В частности, налог на бензин является основным (около 33%) источником финансирования в сфере инфраструктуры и взимается как на местном и федеральном уровнях, так и на уровне Штатов. В 1956 г. был создан Федеральный дорожный фонд (*The Federal Highway Trust Fund*) с целью распределения 100% средств, полученных за счет налога на бензин, на финансирование транспортной инфраструктуры. Финансирование за счет налога на бензин является наиболее стабильным источником дохода, в то же время незначительно обременяя налогоплательщиков (федеральный налог на бензин и налог на бензин, установленный большинством Штатов, не индексируется при инфляции). В дополнение к этому взимание дополнительных пошлин и сборов за проезд через мосты или автомобильные/железные дороги составляет около 5% всех транспортных налогов и сборов.

Исторически одним из важнейших инструментов финансирования инфраструктуры были облигации различных видов, доходы по которым не облагались налогом на федеральном уровне и также, как правило, на уровне Штатов (так называемые *tax exempt bonds*).

Законодательство о финансировании инфраструктуры посредством облигационных выпусков начало формироваться в середине XX в. В 1950 г. был принят Закон о федеральной помощи дорогам (*The Federal-Aid Highway Act*), в соответствии с которым Штаты были вправе получать возмещение из федерального бюджета для погашения облигаций, которые размещались отдельными Штатами с целью финансирования определенных инфраструктурных проектов. Впоследствии федеральная помощь была распространена также на выплаты процентов по облигациям и оплату расходов, связанных с привлечением облигационного займа.

В 1990-х гг. США столкнулись с проблемой недостаточности традиционных источников финансирования для развития инфраструктуры[1]. В связи с этим был принят ряд мер по расширению способов привлечения

[1] Отчет Департамента транспорта США Конгрессу США «Состояние путей, мостов и транзитных линий: условия и исполнение», 1999 г. (1999 Status of the Nation's Higways, Bridges, and Transit: Conditions and Performance, U.S. Department of Transportation report to U.S. Congress).

финансирования в данную сферу. В частности, в 1991 г. был принят Закон об эффективности интермодального наземного транспорта (*The Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA*), а в 1995 г. — Закон о целевом назначении национальной дорожной системы (*The National Highway System Designation Act*). Закон 1991 г. предусмотрел программу выдачи средств из федерального бюджета в виде займов компаниям, реализующим инфраструктурные проекты. Закон 1995 г. инициировал программу создания инфраструктурных банков Штатов и распространил возможность получения финансовой помощи из федерального бюджета и на те инфраструктурные проекты, которые не имели устойчивый поток выручки.

В США существуют специальные подразделения Департамента транспорта США: Федеральная дорожная администрация и Федеральная железнодорожная администрация (*The Federal Highway Administration, The Federal Railroad Administration*), которые занимаются распределением средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования транспортной инфраструктуры. Помимо этого, некоторые программы по финансированию инфраструктуры Департамент транспорта США реализует напрямую, в частности, программу TIFIA по Закону о финансировании транспортной инфраструктуры и инновациях 1998 г. (*The Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act of 1998*). Несмотря на то что средства поступают из федерального бюджета, Штаты имеют существенные полномочия по управлению такими средствами.

В таблице условно изображены виды проектов и применимые для них способы финансирования, которые более подробно описаны в ниже[1].

Виды проектов	Способы финансирования
Коммерческие инфраструктурные проекты, генерирующие прибыль	
Проекты, генерирующие прибыль, но требующие кредитной поддержки	1. Кредит из федерального бюджета. 2. TIFIA. 3. Инфраструктурные банки Штатов.
«Традиционные» инфраструктурные проекты, не генерирующие прибыль	1. Инфраструктурные банки Штатов. 2. Облигации GARVEE.

1.1. Облигации, обеспеченные будущими грантами из федерального бюджета (*Grant Anticipation Revenue Vehicle*, или *GARVEE*, и *Grant Anticipation Notes*, или *GANs*), являются разновидностью инфраструктурных облигаций. Доходы по таким облигациям не облагаются налогами. Обеспечением по облигациям *GARVEE* являются бюджетные ассигнования из фе-

[1] Innovative Finance Primer, Federal Highway Administration, U.S. Department of Transportation, 2004.

дерального бюджета на поддержание и строительство транспортной инфраструктуры. Средства от размещения облигаций используются для финансирования развития автомобильных дорог и транзитных линий. Перечень требований к проектам, которые могут претендовать на такое финансирование, изложен в разд. 23 Кодекса законов США «Автомобильные дороги» (*US Code* «*Highways*»). Облигации *GARVEE* используются, как правило, для финансирования инфраструктурных проектов, которые самостоятельно не генерируют большого потока выручки, а несут, в большей степени, социальную нагрузку. Данный вид облигаций, однако, не применяется для финансирования железнодорожной инфраструктуры.

Эмитентом облигаций *GARVEE* является Казначейство Штата (*State's Treasury Office*). Выплаты по облигациям осуществляют Штаты за счет ассигнований из федерального бюджета. По таким облигациям, как правило, не выдается каких-либо гарантий со стороны государства. Аналогичные инструменты выпускаются также различными государственными агентствами, которые распределяют финансовую помощь из федерального бюджета и выступают в роли финансовых агентов. Облигации, размещаемые такими агентствами, называются *Grant Anticipation Notes*, или *GANs*. Облигации *GANs*, в отличие от облигаций *GARVEE*, как правило, не покрывают прочие расходы проекта, к примеру, расходы на обслуживание других долгов или на страхование, и имеют более короткий срок обращения.

Обеспечением по облигациям *GARVEE* и *GANs* может являться залог будущих бюджетных ассигнований. На практике Штаты также используют такие механизмы обеспечения, как залог денежных средств, возвращаемых из бюджета по отдельным видам налогов, в том числе как дополнительный способ обеспечения на случай, если средства из программы федеральной финансовой помощи не будут выделены или будут выделены в недостаточном объеме.

Различают два вида облигаций *GARVEE*: которые получают предварительное одобрение Дорожной администрации и которые не получают такого одобрения — так называемые прямые и непрямые облигации *GARVEE*. При выпуске прямых облигаций *GARVEE* финансовая помощь из федерального бюджета направляется Штатом непосредственно на выплаты по облигациям в случае, если конкретный проект получил финансовую помощь по федеральной программе. Непрямые облигации *GARVEE* размещаются Штатом для финансирования проектов, не получивших одобрения Дорожной администрации, в расчете исключительно на ассигнования, которые могут быть предоставлены Штату в будущем на финансирование инфраструктуры в целом (нежели чем конкретных проектов). Таким образом, при выпуске непрямых облигаций *GARVEE* Штат не обязан направлять финансирование на конкретный проект, а может распределить его между различными проектами.

Процедура размещения прямых облигаций *GARVEE* состоит из следующих основных этапов.

1. Штат запрашивает одобрение Дорожной администрации перед началом реализации инфраструктурного проекта, который соответствует критериям для получения финансовой помощи.

2. Дорожная администрация одобряет финансовую помощь в виде долгового финансирования и подписывает соглашение в отношении проекта со Штатом.

3. Штат размещает облигации *GARVEE* и направляет поступления от размещения на финансирование инфраструктурного проекта.

4. Дорожная администрация резервирует федеральные средства для выплат по обслуживанию долга Штата.

5. Штат получает финансирование из федерального бюджета и направляет его на выплаты по облигациям.

Таким образом, облигации *GARVEE* являются разновидностью инфраструктурных облигаций, размещаемых Штатами и обеспечиваемых за счет отдельных поступлений из федерального бюджета в рамках программы финансовой помощи инфраструктурным проектам.

1.2. Другие виды облигаций. В США для финансирования инфраструктурных проектов также используются другие виды облигаций, некоторые из которых кратко описаны ниже:

Облигации *Build America Bonds* (*BABs*) были введены Законом Америки о восстановлении и реинвестировании 2009 г. (*The American Recovery and Reinvestment Act of 2009*). Облигации *BABs* давали возможность Штатам и местным властям финансировать инфраструктурные проекты, используя федеральные ассигнования в условиях финансового кризиса 2009 г. В отличие от многих видов облигаций, используемых для финансирования инфраструктуры, указанные облигации не освобождались от подоходного налога, и Штаты могли выпускать их в любом количестве до конца 2010 г. Выплаты процентов по облигациям субсидируются из федерального бюджета в размере до 35% процентной ставки. При этом субсидии могут направляться как напрямую эмитенту для выплаты процентов по облигациям, так и напрямую инвестору в виде налоговой льготы (кредита). В результате субсидирования части процентных платежей эффективная процентная ставка (с точки зрения эмитента) по облигациям *BABs* получается существенно ниже, чем по другим видам облигаций.

Частные проектные облигации (*Private Activity Bonds* или *PABs*) представляют собой муниципальные ценные бумаги, доход по которым эмитент направляет одной или нескольким частным компаниям в форме займов. Данный вид облигаций наиболее часто используют при реализации крупных инфраструктурных проектов (таких как строительство скоростных железных дорог) с целью привлечения частного капитала и эффективного управления. Такие ценные бумаги должны удовлетворять хотя бы одному из следующих условий:

а) более 10% от суммы выпуска направлено в частный сектор, а выплата основного долга или процентов по облигациям обеспечена или осуществляется за счет имущества, используемого частным сектором; или

б) как минимум 5% от суммы выпуска (но не менее 5 млн долл. США) используется на выдачу займов негосударственным заемщикам.

Доходы по частным проектным облигациям облагаются налогом, за исключением так называемых «квалифицированных облигаций», напрямую указанных в законе, доход по которым не облагается налогом либо облагается альтернативным минимальным налогом.

«Квалифицированные» Частные проектные облигации были введены Законом 2005 г. О безопасной, подконтрольной, гибкой и эффективной транспортной собственности: наследие для пользователей (*The Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users* или *SAFETEA-LU*) как способ привлечения частного капитала в транспортную инфраструктуру. Общий размер выпусков таких облигаций в дорожном секторе не может превышать 15 млрд долл. США. Для размещения квалифицированных частных проектных облигаций необходимо получить согласование Департамента транспорта США и квоту в рамках указанных 15 млрд долл. США.

Муниципальные облигации или облигации, обеспеченные налоговыми поступлениями в бюджет. Эмитентами муниципальных облигаций являются Штаты или муниципалитеты. Доходы по муниципальным облигациям не облагаются федеральным налогом, а эмитенты таких облигаций не подлежат федеральному регулированию по ценным бумагам.

Помимо указанных видов облигаций используются гибридные облигации, облигации, обеспеченные выручкой от проекта, облигации общего займа и ряд других.

1.3. Кредиты из федерального бюджета. *TIFIA* — это аббревиатура названия Закона о финансировании транспортной инфраструктуры и инновациях 1998 г. (*The Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act*). Указанный Закон предусматривает создание программы финансирования проектов по развитию транспортной инфраструктуры — железных и автомобильных дорог, портовой инфраструктуры — из федерального бюджета США. Программа была разработана, поскольку крупномасштабные инфраструктурные проекты сложно финансировать только посредством частного капитала, рассчитывая на выручку от проекта в качестве обеспечения. Так как объемы и сроки поступления такой выручки трудно прогнозируемы и не позволяют привлечь достаточное количество частного капитала на приемлемых для проекта условиях, было решено дополнительно финансировать такие проекты из федерального бюджета.

В рамках *TIFIA* доступны следующие виды финансирования:

— обеспеченный кредит — предоставляется, как правило, на начальном этапе проекта на срок до 35 лет; выплаты по кредиту могут быть отложены на срок до 5 лет с момента ввода объекта в эксплуатацию;

— гарантия по кредиту — аналогична федеральной гарантии и предоставляется при условии, что выплаты по кредиту начнутся не позднее чем по истечении 5 лет с момента завершения проекта;

— кредитная линия — является дополнительным способом финансирования и предоставляется, главным образом, для поддержания требуемого уровня выручки в течение первых 10 лет функционирования проекта.

Общий размер федерального финансирования по программе TIFIA для каждого проекта не должен превышать 33% всех инвестиций в проект.

Ставки по кредитам в рамках программы *TIFIA* имеют фиксированное значение и соответствуют ставкам Департамента Казначейства США. Чтобы участвовать в программе проект должен быть включен в Государственную программу улучшения транспортной системы США, иметь общую потребность в инвестициях не менее 50 млн долл. США и соответствовать некоторым другим требованиям. Данная программа не устанавливает минимального размера частного капитала, который должен быть инвестирован в проект.

Помимо кредитов в рамках программы *TIFIA* законодательство США предусматривает возможность финансировать платные транспортные проекты (строительство и реконструкция платных автомагистралей, мостов, тоннелей) посредством кредитов из федерального бюджета (так называемые *кредиты в рамках разд. 129 гл. 23 Кодекса законов США*). Такие проекты, как правило, генерируют устойчивый поток выручки. При этом источником выручки может быть как плата за пользование инфраструктурой, так и иные виды выручки от проекта. В случае выделения финансирования в рамках разд. 129 Кодекса законов США необходимым условием является заключение специального договора на строительство или реконструкцию платной дороги/моста/тоннеля.

1.4. Инфраструктурные банки Штатов. Инфраструктурные банки Штатов (*State Infrastructure Banks* или *SIBs*) — это финансовые институты Штатов, капитал которых первоначально формируется за счет субсидий из федерального бюджета и (или) бюджета Штата. Инфраструктурные банки Штатов выдают кредиты на развитие инфраструктурных проектов, как правило, по ставкам ниже рыночных. Обеспечением по кредитам инфраструктурных банков Штатов обычно является залог будущей выручки от проекта. По мере возврата кредитов капитал инфраструктурного банка Штата пополняется и может быть выдан в виде кредитов под новые проекты. Другими способами финансовой поддержки проекта являются упомянутые выше облигации *GANs*, выпускаемые инфраструктурным банком Штата как финансовым агентом, а также гарантии по обязательствам компаний — операторов инфраструктурных проектов и различные механизмы обеспечения облигационных займов проекта.

Первоначально в программу создания инфраструктурных банков Штатов, основанную на Законе о целевом назначении национальной дорожной

системы 1995 г., входили только 10 Штатов. Впоследствии количество Штатов, участвующих в программе, увеличилось. При этом около 87% всего финансирования, доступного через инфраструктурные банки Штатов, приходилось на пять Штатов: Южная Каролина, Аризона, Флорида, Техас и Огайо[1].

1.5. Инициатива по созданию федерального инфраструктурного банка. Одной из последних законодательных инициатив в США является создание так называемого банка финансирования инфраструктуры в форме государственной корпорации — Управления по финансированию инфраструктуры США (*American Infrastructure Financing Authority, AIFA*), которое будет предоставлять кредиты и гарантии для финансирования инфраструктурных проектов федерального и регионального уровня[2]. Первоначальный вклад в капитал банка будет внесен в виде бюджетного ассигнования в размере 10 млрд долл. США. Проекты, для которых будет доступно финансирование, должны иметь общий размер инвестиций не менее 100 млн долл. США для федеральных проектов и 25 млн долл. США для региональных проектов. Гарантия или кредит банка должен покрывать не более 50% всех инвестиций в проект. Срок, на который выдается кредит или гарантия, не может превышать 35 лет. Основным источником погашения обязательств по кредиту предполагается выручка в виде платы за пользование инфраструктурой и за сопутствующие услуги. Указанная инициатива, тем не менее, вызывает много критики в США, так как она во многом дублирует существующую программу TIFIA[3].

2. Обзор регулирования и способы финансирования инфраструктуры железнодорожного транспорта

2.1. Управление железнодорожной инфраструктурой и перевозками. Исторически большинство железных дорог в США находилось в частной собственности. На определенном этапе развития частные железнодорожные компании начали занимать монопольное положение, в связи с чем Конгресс США принял ряд законодательных мер, предотвращающих злоупотребление доминирующим положением, включая Антитрастовый закон Шермана 1890 г. (*Sherman Antitrust Act*). Частные компании, которые занимались грузовыми перевозками, также выполняли пассажирские перевозки, что отрицательно сказывалось на их доходности и привело к упадку многих железнодорожных компаний в середине XX в. С ростом популярности автомобилей и авиации пассажирские железнодорожные перевозки стали убыточными, в результате чего частные компании отказались от них.

---

[1] www.transportation-finance.org.

[2] The American Jobs Act, представленный на рассмотрение Конгресса США 12 сентября 2011 г.

[3] The Bond Buyer // The Daily Newspaper for Public Finance. Vol. 377. № 33583. N. Y., September 15. 2011.

Для сохранения и развития пассажирского железнодорожного сообщения Правительством США в 1971 г. была создана Национальная железнодорожная пассажирская корпорация (*The National Railroad Passenger Corporation*), работающая под брендом Амтрэк (*Amtrack*), в создании которой участвовало 20 из 26 основных частных железнодорожных компаний. Амтрэк получила от них подвижной состав. В то же время она не имела своих железнодорожных путей и должна была использовать линии частных железных дорог. Амтрэк является владельцем и оператором железных дорог протяженностью всего 1175 км (включая 17 тоннелей и 1186 мостов), таким образом, большая часть маршрутов Амтрэк проходит по путям, принадлежащим железнодорожным компаниям, осуществляющим грузовые перевозки.

Амтрэк полностью принадлежит государству. Поскольку Амтрэк не имеет достаточной выручки для финансирования операционной деятельности от пассажирских перевозок, она финансируется в значительной степени за счет субсидий и других форм помощи из федерального бюджета. Такие ассигнования ежегодно поступают на счета Департамента транспорта США, которые затем распределяются железнодорожной администрацией.

Среди грузовых железных дорог США выделяют дороги нескольких видов в зависимости от протяженности путей и доходности грузовых перевозок: а) дороги первого класса, которые являются самыми прибыльными и обеспечивают основной грузопоток, б) региональные дороги, в) местные дороги и г) разгрузочно-погрузочные терминалы. Все грузовые железные дороги принадлежат частным компаниям, оказывающим услуги по перевозке. За всю историю США железные дороги были национализированы только на период с 1917 по 1920 гг., как военная мера во время Первой мировой войны.

2.2. Способы финансирования железнодорожной инфраструктуры. Некоторые способы финансирования транспортной инфраструктуры, описанные выше, используются для финансирования железных дорог, например, частные проектные облигации и кредиты в рамках *TIFIA*. Кроме того, в США существует ряд самостоятельных федеральных целевых программ для финансирования инфраструктуры железнодорожного транспорта. В таблице ниже приведен обзор способов финансирования железнодорожного транспорта в США, включая существующие целевые программы.

№	Способ финансирования	Содержание	Регулирование	Примеры проектов
1.	Частные проектные облигации (*Private Activity Bonds, (PABs*))	Частные проектные облигации представляют собой муниципальные ценные бумаги, доход по которым эмитент направляет одной или нескольким	1. Кодекс внутреннего оборота 1986 г. (*Internal Revenue Code*). 2. Закон 2005 г. о безопасной, подконтрольной, гибкой и эффективной транспортной собственности: наследие для пользовате-	1. Туннель в порту Майами. 2. Проект модернизации моста в штате Миссури. 3. Реконструкция автомобильной дороги в округе Даллас,

		частным компаниям в форме займов. «Квалифицированные» Частные проектные облигации были введены специально для финансирования транспортной, в том числе железнодорожной, инфраструктуры и доходы по ним не облагаются налогами. Общий размер выпусков таких облигаций не может превышать 15 млрд. долл. США. Для размещения «квалифицированных» Частных проектных облигации необходимо получить согласование Департамента транспорта США и квоту в рамках указанной суммы.	лей (*Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Act: A Legacy for Users* (*SAFETEA-LU*)).	штат Техас.
2.	Кредиты TIFIA	В рамках *TIFIA* доступны следующие виды финансирования в форме кредитов из федерального бюджета: 1) *обеспеченный кредит* — предоставляется, как правило, на начальном этапе проекта на срок до 35 лет; выплаты по кредиту могут быть отложены на срок до 5 лет с момента ввода объекта в эксплуатацию; 2) *гарантия по кредиту* — аналогична федеральной гарантии и предоставляется при условии, что выплаты по кредиту начнутся не позднее чем по истечении 5 лет с момента завершения проекта; 3) *кредитная линия* — является дополнительным способом финансирования и предоставляется, главным образом, для поддержания	Закон 1998 г. о финансировании транспортной инфраструктуры и инновациях (*The Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* (*TIFIA*)).	1. Программа модернизации системы метро в Вашингтоне. 2. Строительство железнодорожного транспортного коридора в г. Рено, Невада. 3. Модернизация вокзала в Денвере 4. Реконструкция автомобильной дороги в округе Даллас, штат Техас.

		требуемого уровня выручки в течение первых 10 лет функционирования проекта. Общий размер федерального финансирования по программе TIFIA для каждого проекта не должен превышать 33% всех инвестиций в проект		
3.	Целевые программы[1]:			
3.1	Программа модернизации и улучшения финансирования железных дорог (*The Railroad Rehabilitation & Improvement Financing (RRIF) Program*)	Программа предусматривает выдачу операторам железных дорог кредитов железнодорожной администрацией. Общий лимит Программы составляет 35 млрд долл. США. Кредиты являются целевыми и могут использоваться на 1) приобретение, улучшение или переоборудование железнодорожной инфраструктуры, включая пути, мосты, строения и подвижной состав, 2) рефинансирование существующей задолженности, которая была образована для финансирования мероприятий, указанных в п. 1, и 3) создание новой железнодорожной инфраструктуры. Кредиты могут предоставляться в размере до 100% стоимости проекта сроком до 35 лет по ставке, соответствующей ставке остальных государственных кредитов. Заемщиками могут выступать как компании-операторы. Так	1. Закон о долевом участии в транспорте для XXI века (*The Transportation Equity Act for the 21st Century* (*TEA*-21)). 2. Закон 2005 г. о безопасной, подконтрольной, гибкой и эффективной транспортной собственности: наследие для пользователей (*Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Act: A Legacy for Users* (*SAFETEA-LU*))	С 2002 г. было заключено 30 кредитных соглашений, в том числе с Амтрэк на сумму 562,9 млн долл. США в 2011 г. и на сумму 100 млн долл. США в 2002 г. Среди других крупных заемщиков — *Dakota Minnesota & Eastern Railroad* (233,6 млн. долл. США в 2004 г., 48,3 млн долл. США в 2007 г.), *Denver Union Station Project Authority* (155 млн долл. США в 2010 г.) и другие

[1] Информация о Целевых программах приведена по данным Федеральной железнодорожной администрации США // URL: http://www.fra.dot.gov. В данной таблице описаны наиболее значимые и крупные по размерам финансирования целевые программы. Помимо указанных программ, в США действует ряд иных целевых программ, такие как Программа по выдаче займов на развитие местных железных дорог в малых населенных пунктах, Программа субсидирования проектов по интермодальным узлам сообщения и некоторые другие.

		и правительства Штатов или местные правительства, государственные организации и некоторые другие лица.		
3.2	Программа высокоскоростных железных дорог (*The High-Speed Rail Program*)	Программа предусматривает: 1) строительство новых высокоскоростных железных дорог, по которым поезда смогут развивать скорость 320 км/час и выше; 2) модернизация существующих железных дорог с целью увеличения скорости и пропускной способности, чтобы поезда могли двигаться со скоростью 170 км/час; 3) строительство сопутствующей инфраструктуры. Первоначально в рамках Программы было выделено 8 млрд. долл. США из федерального бюджета в 2009 г. Последующие бюджетные ассигнования были предусмотрены в размере 1 млрд долл. США ежегодно. Фактически в настоящее время всего было одобрено финансирование из федерального бюджета в размере около 10,1 млрд. долл. США	1. Заявление Президента Б. Обамы о новом видении развития сети высокоскоростных железных дорог, апрель 2009 г. 2. Закон Америки 2009 г. о восстановлении и реинвестировании (*The American Recovery and Reinvestment Act 2009* (*ARRA*)). 3. Закон Америки 2008 г. об инвестировании и улучшении пассажирских поездов (*The Passenger Rail Investment and Improvement Act of 2008* (*PRIIA*)). 4. Решения Конгресса США о выделении средств а рамках Программы.	85% всего финансирование по Программе будет распределено между следующими проектами: 1. Северо-восточный коридор (Бостон-Вашингтон). 2. Ж/д ветка Лос-Анджелес-Сан-Франциско. 3. Ж/д ветка Сиэтл-Портленд. 4. Ж/д ветка Чикаго-Ст. Льюис. 5. Ж/д ветка Чикаго-Детройт.
3.3	Программа капитальных грантов (субсидий) для изменения трассы и улучшения железнодорожных путей (*The Rail Line Relocation and Improvement Capital Grant Program*)	В рамках Программы гранты из федерального бюджета предоставляются Штатам, административным единицам Штатов (например, городам) и Округу Колумбия. Гранты имеют целевой характер и предоставляются для финансирования проектов, которые направлены на модернизацию железнодорожных путей	1. Закон 2005 г. о безопасной, подконтрольной, гибкой и эффективной транспортной собственности: наследие для пользователей (*Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Act: A Legacy for Users* (*SAFETEA-LU*)). 2. Решения Конгресса США о выделении средств а рамках Программы.	Финансирование по Программе было распределено между несколькими десятками проектов (как на конкурентной, так и на неконкурентной основе), в том числе: 1) модернизация ж/д ветки *Downeast*, Вашингтон; 2) перенос интермодального терминала и подвижного состава, Сакраменто, Калифорния;

		(как имеющих самостоятельное значение, так и являющихся частью других транспортных коридоров), при условии что 1) такие проекты имеют основной целью повышение безопасности на транспорте и улучшение состояния окружающей среды и 2) включают перенос части или всего железнодорожного пути. В период 2008-2010 гг. по Программе было выделено 90,1 млн долл. США и в настоящее время Конгрессом США рассматриваются заявки еще на 11,5 млн долл. США		3) модернизация железнодорожного моста, Дорадо, Аризон
3.4	Программа проектов национального и регионального значения (*The Projects of National and Regional Significance (PNRS) Program*)	В рамках Программы проектов национального и регионального значения выделяются средства для осуществления проектов наземного транспорта, одобренных в соответствии с Разделом 23 Кодекса законов США «Автомобильные дороги». Они также могут включать проекты, связанные с грузовыми железными дорогами. Чтобы участвовать в Программе, проект должен иметь общую потребность в инвестициях не менее 500 млн долл. США или 75% от общих федеральных дорожных ассигнований, выделенных Штату, в котором будет реализован такой проект	1. Закон 2005 г. о безопасной, подконтрольной, гибкой и эффективной транспортной собственности: наследие для пользователей (*Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Act: A Legacy for Users* (*SAFETEA-LU*)). 2. Решения Конгресса США о выделении средств а рамках Программы	Информация недоступна

3. Пример Проекта. Реконструкция автомобильной дороги в округе Даллас, штат Техас. В 2005 г. Департамент транспорта штата Техас приступил к реализации проекта реконструкции основной автомобильной

дороги округа Даллас — шоссе IH-635. Реконструкция включала увеличение количества полос движения, создание дополнительных развязок и прочих конструктивных элементов. Для финансирования проекта была выбрана модель концессии в рамках государственного частного партнерства. Тендер на разработку проекта выиграла компания *LBJ Infrastructure Group LLC*, и в 2009 г. с этой компанией был заключен договор комплексного развития. В соответствии с этим договором Департамент транспорта штата Техас предоставил компании исключительное право на планирование, разработку, проектирование и строительство указанного объекта. Компания также имеет исключительное право на эксплуатацию, техническое обслуживание, ремонт дороги и сбор платы за проезд по платной части дороги.

Расходы на планирование, разработку, проектирование и строительство объекта составили около 2,8 млрд долл. США. Данные средства были освоены в течение пяти с половиной лет. Компания профинансировала такие расходы комплексно за счет: а) выпуска Частных проектных облигаций; б) средств займа, предоставленного в рамках программы TIFIA Департаментом транспорта США; в) средств, предоставленных Департаментом транспорта штата Техас; г) вкладов акционеров — спонсоров проекта; д) платы за проезд по вводимым в эксплуатацию платным участкам дороги.

Ниже приведено более подробное описание каждого из использованных в проекте способов финансирования.

3.1. Частные проектные облигации (PABs). Частные проектные облигации были выпущены на сумму 615 млн долл. США и составили первоначальное финансирование проекта. Держатели облигаций получили статус первоочередных кредиторов проекта и имеют преимущественное право обращения взыскания на обеспечение облигаций — выплаты по кредитному договору между компанией-заемщиком и эмитентом[1]. Эмитентом облигаций выступила Техасская корпорация по выпуску частных проектных облигаций для финансирования наземной инфраструктуры. Средства, полученные от размещения облигаций, были предоставлены эмитентом в виде кредита компании-заемщику. В качестве обеспечения по облигациям был предоставлен залог прав эмитента по кредиту компании-заемщику. Залог прав по контрактам, на основании которых дорога будет эксплуатироваться в будущем, не был предусмотрен в качестве обеспечения. Облигации не были напрямую привязаны к конкретным доходам от проекта (т.е. доходам от конкретных контрактов за определенный период времени), а были рассчитаны на доходность проекта в целом.

Такая структура обеспечения является типичной для проектов, выручка от которых не может быть оформлена ограниченным количеством кон-

[1] Фирма Лэйтам энд Уоткинс выступала в качестве консультанта банков-андеррайтеров при размещении проектных облигаций.

трактов с заранее определенными контрагентами, как, например, в проектах строительства завода по производству сжиженного природного газа или проектах строительства трубопровода. Для проектов в сфере транспортной инфраструктуры, у которой предполагается неограниченное количество пользователей, залог выручки по будущим договорам перевозки (оказания услуг) в большинстве случаев не представляется возможным. В то же время обеспечением для таких проектов может служить залог прав по договору банковского счета в отношении счета, на который поступает выручка компании-оператора проекта.

Другой важной характеристикой частных проектных облигаций, выпущенных в рамках указанного проекта, является отсутствие налогообложения доходов по облигациям. Проценты по облигациям выплачиваются раз в полгода — каждые 30 июня и 31 декабря, начиная с 31 декабря 2010 г.

3.2. Кредит в рамках TIFIA. Для финансирования указанного проекта был заключен кредитный договор в рамках программы *TIFIA* между Департаментом транспорта США в качестве кредитора и проектной компанией в качестве заемщика на общую сумму 850 млн долл. США. Требования кредитора были субординированы по отношению к требованиям держателей частных проектных облигаций, описанным выше. Кредит выдавался под фиксированную процентную ставку в размере 4,35%. Рейтинговое агентство *Fitch* присвоило кредиту рейтинг BBB-.

В течение первых пяти лет осуществления проекта не предусмотрены платежи по основной сумме кредита и по процентам. После окончания указанного периода и до окончания 25-го года существования проекта график платежей по обслуживанию долга будет поделен на две категории: обязательная часть, которую заемщик будет обязан выплачивать, и необязательная часть, которую заемщик будет выплачивать только при наличии средств для таких платежей. Любая сумма необязательной части, не выплаченная в соответствии с графиком платежей по обслуживанию долга, будет капитализироваться (прибавляться к основной сумме кредита).

Кредит обеспечен залогом имущества компании-оператора проекта, будущей выручки от проекта (посредством залога счетов компании), а также залогом долей в уставном капитале компании и ипотекой земельного участка со стороны Департамента транспорта штата Техас. Субординация прав в рамках программы *TIFIA*, описанная выше, применялась только в ситуации отсутствия банкротства заемщика. При банкротстве заемщика кредит автоматически приобретал одинаковый статус с прочими долгами.

3.3. Вклады участников (спонсоров) проекта и вклады Департамента транспорта штата Техас. Компании, участвующие в уставном капитале компании, заключили Соглашение о внесении долевых вкладов в общем размере 750 млн долл. США. Часть этой суммы — 82 млн долл. США — предназначена для погашения текущих задолженностей в рамках других долговых обязательств компании. Кроме того, Департамент транспорта штата Техас непосредственно инвестировал в проект сумму в размере

496 млн долл. США исключительно для финансирования строительных работ.

3.4. Выручка от проекта. На весь срок действия Договора комплексного развития (52 года) компания-оператор проекта будет обладать исключительным правом устанавливать тарифы за пользование платной частью автодороги и получать соответствующую выручку на свой счет. Кроме того, по истечении 180 дней после запуска реконструированной дороги компания-оператор будет вправе менять тариф, но не чаще чем один раз каждые 5 минут, чтобы контролировать поток транспорта и поддерживать скорость движения не более 50 миль в час. После истечения срока действия договора комплексного развития компания-оператор обязана передать Департаменту транспорта штата Техас всю транспортную инфраструктуру и связанные с ней элементы и улучшения.

3.5. Выводы в отношении проекта. Таким образом, проект реконструкции автомобильной дороги в Далласе финансировался различными способами с участием как частных инвесторов, так и федерального бюджета и бюджета Штата. Участие различных кредиторов позволило сбалансировать риски, приходящиеся на каждого кредитора, а наличие кредита из федерального бюджета и субсидий из бюджета Штата создало гарантии частным инвесторам в отношении финансовой устойчивости проекта. Условия кредитования для проекта были предельно гибкими, особенно в части федерального финансирования, и позволяли отсрочить момент начала погашения кредита и отнести часть платежей на последующие периоды. Существенную роль для экономики проекта оказало право компании самостоятельно устанавливать тарифы за пользование платной частью дороги и обеспечивать тем самым обслуживание долга. По истечении срока действия договора комплексного развития инфраструктуру предполагается передать в собственность государству, что типично для концессионных проектов.

Заключение. Особенностью регулирования железнодорожной отрасли в США является наличие частной собственности на железнодорожную инфраструктуру, наличие большого количества компаний, занимающихся грузовыми перевозками, и высокий уровень конкуренции между ними, а также выделение пассажирских перевозок в отдельную компанию, принадлежащую государству и субсидируемую им. Для транспортной инфраструктуры в США, в целом, доступны разнообразные источники финансирования, как с участием государства посредством контроля целевого расходования средств бюджета, поступающих за счет налогов и сборов, так и с привлечением частных инвесторов на рынках капитала. Среди облигаций, используемых для финансирования инфраструктуры, наибольший интерес представляют: а) облигации отдельных Штатов, обеспеченные будущими бюджетными ассигнованиями, средства от размещения которых направляются на финансирование инфраструктурных проектов, и б) частные проектные облигации, размещаемые Штатами, средства от которых

поступают компаниям, реализующим инфраструктурные проекты. Доходы по большинству облигаций либо не облагаются налогами в принципе, либо облагаются налогами по льготной ставке. Государство также оказывает финансовую поддержку инфраструктурным проектам посредством вкладов в уставные капиталы инфраструктурных банков Штатов и кредитов в рамках программы *TIFIA*. Специально для железнодорожного транспорта существует также ряд федеральных целевых программ.

Литература

1. Антитрастовый закон Шермана 1890 г. (Sherman Antitrust Act).

2. Закон Америки 1950 г. «О федеральной помощи дорогам» (The Federal-Aid Highway Act).

3. Кодекс внутреннего оборота 1986 г. (Internal Revenue Code).

4. Закон Америки 1991 г. «Об эффективности интермодального наземного транспорта» (The Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA).

5. Закон Америки 1995 г. «О целевом назначении национальной дорожной системы» (The National Highway System Designation Act).

6. Закон Америки 1998 г. «О финансировании транспортной инфраструктуры и инновациях» (The Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act of 1998).

7. Кодекс законов США «Автомобильные дороги» (US Code «Highways»).

8. Закон Америки 2005 г. «О безопасной, подконтрольной, гибкой и эффективной транспортной собственности: наследие для пользователей» (The Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users или SAFETEA-LU).

9. Закон Америки 2008 г. «Об инвестировании и улучшении пассажирских поездов» (The Passenger Rail Investment and Improvement Act of 2008 (PRIIA)).

10. Закон Америки 2009 г. «О восстановлении и реинвестировании» (The American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA)).

11. Закон Америки «О долевом участии в транспорте для XXI века» (The Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21)).

ТРЕБОВАНИЯ
к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Транспортное право и безопасность»

1. Текст статьи выполняется в формате Microsoft Word и представляется в электронной форме в РИО института автором лично либо по электронной почте albinadg@mail.ru.

Имя файла определяется по фамилии первого автора.

2. Статья должна содержать:

— название статьи на русском и английском языках;

— ключевые слова (5—7 слов) на русском и английском языках;

— аннотацию 4—6 строк (на русском и английском языках);

Сведения об авторе (авторах):

— фамилия, имя, отчество (полностью);

— место работы, учебы (полное наименование организации в именительном падеже);

— должность, ученая степень, ученое звание, иные почетные звания (при наличии);

— адрес электронной почты.

3. Объем материала — от 3 до 10 страниц формата А4.

4. Список литературы. Оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.0.5-2008.

5. Авторами, не имеющими ученого звания и (или) ученой степени, дополнительно представляется рецензия доктора или кандидата наук по профилю статьи.

Аспиранты, соискатели ученой степени и студенты представляют рецензию научного руководителя, а также выписку из заседания кафедры о рекомендации статьи для опубликования.

6. При несоблюдении указанных правил редакционный совет вправе отклонить статью.