

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 347.463

© Куликов Александр Викторович

— доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Юридического института Балтийского федерального университета имени И. Канта, заслуженный юрист Российской Федерации
bmw0052@rambler.ru

© Тюленев Никита Иванович

— соискатель Балтийского федерального университета имени И. Канта, ведущий юрисконсульт Калининградской железной дороги — филиала ОАО «РЖД»
n.tiulenev@gmail.com

Особенности правового регулирования железнодорожного транспорта в России и Европейском Союзе и необходимость их гармонизации

Аннотация. Транспортное право любого государства и союза государств должно по своей природе являться открытой безграничной гармонизированной системой и быть совместимой с международными нормами транспортного права. По мнению Международного союза железных дорог перспективы железнодорожных грузовых перевозок во многом зависят от желания разных стран объединить свои усилия и ресурсы. Устранение всех несоответствий и формальных разногласий создаст условия для свободной международной торговли и воплотит в жизнь идеи свободного перемещения товаров и услуг по территории всего евразийского континента.

Представленная статья является анализом соответствия норм отечественного законодательства и Европейского Союза, определяющих особенности организации системы железнодорожного транспорта, функционирования железнодорожных перевозчиков, владельцев инфраструктуры иных предприятий. В статье представлено сравнительно-правовое исследование законодательных основ деятельности железнодорожных компаний, принципов регулирования рынка перевозок. Ввиду объективной необходимости интеграции данная сфера нуждается в совершенствовании правового регулирования и гармонизации.

Ключевые слова: правовое регулирование; гармонизация законодательства; железнодорожный транспорт; железнодорожные перевозки; железнодорожная инфраструктура; перевозочный процесс в Европе.

© **Aleksandr V. Kulikov**

— Doctor of Law, professor, head of the department of the Law Institute of Immanuel Kant Baltic Federal University, honored lawyer of the Russian Federation

© **Nikita Iv. Tyulenev**

— applicant of Candidate of Law, Immanuel Kant Baltic Federal University, leading legal adviser of the Kaliningrad Railways (branch of the OAO “RZhD”)

Features of legal regulation of railway transport in Russia and in the European Union and the necessity to harmonize them

Abstract. The transport law of any state and the union of states should be by nature an open, limitless harmonized system and be compatible with international norms of transport law. According to the International Union of Railways, the prospects for rail freight transportation largely depend on the desire of different countries to combine their efforts and resources. The elimination of all inconsistencies and formal disagreements will create conditions for free international trade and will implement the ideas of free movement of goods and services throughout the Eurasian continent.

The current paper is an analysis of compliance with the norms of domestic legislation and that of the European Union, which determine the organization features of the railway transport system, the functioning of railway carriers, and the owners of the other enterprises infrastructure.

The paper has presented a comparative legal study of the legislative foundations of the railway companies’ activities, the principles of the transportation market regulation. Due to the objective necessity for integration, this area needs to improve legal regulation and harmonization.

Keywords: legal regulation; harmonization of legislation; railway transport; railway transportation; railway infrastructure; transportation process in Europe.

История развития законодательства о железнодорожном транспорте в Российской Федерации имеет давнюю историю. Начало современного этапа его развития можно отнести к моменту создания Министерства путей сообщения РФ (МПС России) в единой структуре федеральных

органов исполнительной власти. Железные дороги до настоящего времени остаются главенствующим в Российской Федерации видом транспорта и являются самой большой сетью дорог в мире. Протяженность железных дорог в России составляет 134,6 тыс. км, без учета подъездных путей промышленных предприятий. Кроме того, железнодорожные перевозки составляют до 70% всего грузооборота страны. Железные дороги обеспечивают сегодня федеральному правительству не менее 5% налоговых доходов, т.е. больше, чем любая другая отрасль промышленности [http://russiantourism.ru/experts-rt/experts-rt_21468.html (дата обращения: 15 июня 2019 г.)].

Вместе с тем в 1990-е гг. экономическая деятельность МПС России снизилась и не давала как ранее высоких результатов. Было принято решение о реформировании системы железнодорожного транспорта, создании принципиально новой базы его правового регулирования. В итоге создано акционерное общество со 100%-ным государственным участием. В результате структурной реформы железнодорожного транспорта был сформирован конкурентный рынок оперирования грузовыми вагонами путем создания дочерних общесетевых компаний («Первая грузовая компания», «Вторая грузовая компания») и специализированных («Трансконтейнер», «Русская Тройка», «РейлТрансАвто»), операторских компаний и полного вывода из ОАО «РЖД» парка грузовых вагонов посредством его передачи в капитал дочерних операторов и продажи иным собственникам подвижного состава. Также была создана Федеральная пассажирская компания, осуществляющая дальние пассажирские перевозки в России и в сообщении с зарубежными странами [1, стр. 155—162]. Развитие конкурентных начал на железнодорожном транспорте общего пользования за счет демополизации вагонного парка, ранее находившегося только в ведении железных дорог, привело к многочисленному числу операторов подвижного состава, заменив административное регулирование движения вагонов по сети железных дорог договорным регулированием при сохранении локомотивного парка и путевого хозяйства в собственности естественного монополиста — ОАО «РЖД». Сегодня операторы в организационном и имущественном отношении отделены от перевозчика — ОАО «РЖД» и взаимодействуют с последним на договорной основе.

В рамках реформы были приняты нормативные правовые акты разных уровней, регулирующие деятельность железнодорожного транспорта. Наиболее важными, на наш взгляд, являются:

- Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»;
- постановление Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 «О создании открытого акционерного общества “Российские железные дороги”».

Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» определяет правовые основы деятельности железнодорожного перевозчика — единого хозяйствующего субъекта — ОАО «РЖД». Так, Закон определяет порядок учреждения ОАО «РЖД», основы внутреннего устройства организации, цели и задачи его деятельности. ОАО «РЖД» осуществляет следующие основные виды деятельности: эксплуатация, содержание и ремонт объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; перевозки грузов, пассажиров, багажа и грузобагажа, в том числе в пригородном сообщении; оказание услуг по предоставлению локомотивной тяги. ОАО «РЖД» осуществляется следующие основные виды деятельности: эксплуатация, содержание и ремонт объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; перевозки грузов, пассажиров, багажа и грузобагажа, в том числе в пригородном сообщении; оказание услуг по предоставлению локомотивной тяги.

Таким образом, три главные составляющие деятельности в сфере железнодорожного транспорта сконцентрированы в рамках одного хозяйствующего субъекта — холдинга ОАО «РЖД».

Закон также определяет основные принципы работы этого хозяйствующего субъекта, а именно, единство управления инфраструктурой и собственностью ОАО «РЖД», безопасность движения, качество оказания услуг, гарантированный недискриминационный доступ перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта, обеспечение прозрачности финансовых операций единого хозяйствующего субъекта, проведение ежегодной аудиторской проверки ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности единого хозяйствующего субъекта, раздельное ведение учета доходов и расходов по каждому виду деятельности единого хозяйствующего субъекта.

Утвержденный постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 Устав ОАО «РЖД» определяет перечень филиалов и структурных подразделений ОАО «РЖД». К ним, в частности, относятся Дирекция инфраструктуры, Дирекция тяги, Центр фирменного транспортного обслуживания и пр. Дочерним обществом ОАО «РЖД» является акционерное общество «Федеральная пассажирская компания» и иные организации.

В соответствии с Положением о Центральной дирекции инфраструктуры — филиале открытого акционерного общества «Российские железные дороги» от 16 июля 2012 г. № 215 задачи и функции по управлению, содержанию инфраструктуры возложены на Центральную дирекцию инфраструктуры — филиал ОАО «РЖД». Центральная дирекция обладает оперативной самостоятельностью в осуществлении финансово-хозяйственной деятельности.

ОАО «РЖД» владеет 100% железнодорожных магистралей на территории РФ, и в его распоряжении находятся другие объекты инфраструктуры: станции, вокзалы, депо, объекты пассажирских обустройств и устройства сигнализации, централизации и блокировки, а также устройства связи.

Основным подразделением, обеспечивающим формирование доходной части бюджета ОАО «РЖД» за счет доходов от услуг, связанных с перевозкой грузов, коммерческой работой в сфере грузовых перевозок и использованием инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, принадлежащей ОАО «РЖД», является Центр фирменного транспортного обслуживания — филиал ОАО «РЖД» (см. Положение о Центре от 11 октября 2017 г. № 1093).

Несмотря на внутреннее структурное деление ОАО «РЖД», компания относится к субъектам естественных монополий. Учитывая специфический предмет деятельности ОАО «РЖД», стратегическое назначение железнодорожного транспорта, его весомый вклад в национальную экономику, а также повышенные требования безопасности железнодорожной инфраструктуры, государство по-прежнему заинтересовано в осуществлении контроля за деятельностью монополиста. Одним из таких механизмов является антимонопольное регулирование. Например, установление тарифов на перевозку грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами, является государственным регулированием в сфере естественной монополии, обеспечивающим доступность грузоотправителям пользоваться услугами железнодорожного транспорта. Установление тарифов за работы и услуги железнодорожного транспорта предусмотрено законодателем и не может расцениваться как создающее дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

Установленные федеральным органом исполнительной власти тарифы являются обязательными для пользователей услугами железнодорожного транспорта независимо от их организационно-правовой формы. Следовательно, действующий Прейскурант № 10-01 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами», обеспечивает юридическим лицам равные правовые условия для их доступа к услугам, выполняемым российскими железными дорогами. Тарифная политика РЖД не ограничивает самостоятельность хозяйствующих субъектов в свободном заключении договора перевозки груза по российским железным дорогам.

Законодательство о естественных монополиях, о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках предусматривает ценовое регулирование деятельности субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок. Тарифы устанавливаются на основе себестоимости и уровня рентабельности,

обеспечивающего безубыточность деятельности железнодорожного транспорта. Прейскурант построен на основании среднесетевых издержек. С учетом методологии формирования нового прейскуранта на перевозки грузов в Тарифном руководстве найдены решения, обеспечивающие баланс интересов перевозчика и пользователей услугами железнодорожного транспорта.

Таким образом, сегодня на российском рынке железнодорожных перевозок мы наблюдаем процесс формирования конкурентного рынка, но с условием сохранения доминирующей позиции ОАО «РЖД». Предприятия, работающие на рынке пассажирских и грузовых железнодорожных перевозок, являются обособленными юридическими лицами, имеющими соответствующие лицензии и работающими на принципах добросовестной конкуренции.

В сравнительном анализе рассмотрим опыт правового регулирования Европейским Союзом (далее — ЕС) организации железнодорожного транспорта и рынка услуг. ЕС уделяет большое внимание развитию законодательства о железнодорожном транспорте. На сегодняшний день свыше десятка документов (директив, распоряжений и иных нормативных правовых актов) регулируют деятельность перевозчиков, владельцев тягового и подвижного состава, которые работают на территории ЕС.

Основными документами, регламентирующими сферу железнодорожных перевозок на территории ЕС, являются:

- Директива Европейского парламента и Совета от 21 ноября 2012 г. 2012/34/ЕС «Об организации единого европейского железнодорожного пространства»;
- распоряжение Европейского парламента и Совета от 11 мая 2016 г. 2016/796 «О Железнодорожном агентстве Европейского Союза»;
- распоряжение Европейского парламента и Совета от 11 мая 2016 г. 2016/797 «О совместимости железнодорожной системы в Европейском Союзе»;
- распоряжение Европейского парламента и Совета от 11 мая 2016 г. 2016/798 «О безопасности железнодорожной системы».

Также действуют нормативные документы ЕС, регулирующие частные вопросы деятельности в сфере железнодорожного транспорта, касающиеся вопросов безопасности, лицензирования, освидетельствования машинистов и другие вопросы.

Основы деятельности перевозчиков, владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта, а также основные принципы их взаимодействия отражены в Директиве Европейского парламента и Совета 2012/34/ЕС. Данный документ был принят ЕС как основной законодательный акт, определяющий правила функционирования рынка железнодорожных перевозок, формирующий принципы добросовестной

конкуренции на общеевропейском железнодорожном пространстве. Директива 2012/34/ЕС закрепляет принцип недискриминации и обеспечивает равный доступ всех перевозчиков на рынок.

Раздел 1 Директивы 2012/34/ЕС посвящен общим положениям. Интересным представляется раздел 2, который говорит о независимости перевозчика и владельца инфраструктуры. В ст. 4 Директивы 2012/34/ЕС гарантируется, что перевозчики, которые, косвенно или непосредственно контролируются государством или являются его собственностью, независимы в вопросах бухгалтерского учета, финансовой отчетности, дотаций от государственного бюджета и казны. Данный подход обусловлен тем, что железнодорожные предприятия должны управляться на принципах рыночной экономики, недискриминации, равного доступа к инфраструктуре. Пунктом 3 ст. 5 Директивы 2012/34/ЕС определены направления деятельности железнодорожных перевозчиков, в которых они не могут быть ограничены, а именно: создание собственной организационной структуры, контроль над собственной коммерческой деятельностью, принятие кадровых, финансовых решений, применение новых технологий, модернизация производства, принятие решение в рамках иных компетенций, связанных с деятельностью железной дороги.

Кроме того, ст. 6 Директивы 2012/34/ЕС определяет, что бухгалтерская и финансовая отчетность, балансы должны вестись отдельно для деятельности, связанной с перевозками и управлением инфраструктурой железнодорожного транспорта. Государства-члены могут самостоятельно принять решения, будут ли это различные подразделения одного юридического лица или разные, независимые друг от друга хозяйствующие субъекты.

Основам управления и администрирования инфраструктуры железнодорожного транспорта на территории ЕС посвящена ст. 7 Директивы 2012/34/ЕС. Непосредственно указано, что государства-члены гарантируют, что функции по контролю справедливого и недискриминационного доступа к инфраструктуре должны быть переданы субъектам, самостоятельно не оказывающим услуги перевозчика. Данная цель должна быть достигнута независимо от внутренней организационной структуры железнодорожных предприятий.

Директива 2012/34/ЕС определяет принципы финансирования деятельности, связанной с управлением инфраструктурой. Устанавливается пятилетний период, в который предприятия — владельцы инфраструктуры должны уравновесить показатели доходов от коммерческой деятельности и бюджетных дотаций, получаемых от государств-членов. В дальнейшем государства члены имеют право финансировать деятельность инфраструктуры (в особенности, покрытие инвестиций и модернизацию сети), но в пределах равновесия платежного баланса.

В свете положений Директивы 2012/34/ЕС железнодорожные перевозчики имеют право беспрепятственного доступа к инфраструктуре всех государств-членов для оказания услуг по перевозке грузов и пассажиров. Директива содержит оговорку, что пассажирам при международных перевозках (в рамках ЕС) должна быть предоставлена возможность выходить на любой станции без ограничений. Однако стоит обратить внимание, что в рамках ЕС действуют определенные правила по соблюдению безопасности на железнодорожном транспорте, в частности, установленные распоряжением 2016/798. Если предприятие-перевозчик не соответствует критериям безопасности, установленным национальными контрольными органами в сфере железнодорожного транспорта государств — членов ЕС, не имеет соответствующих документов (например, сертификата безопасности типа «В» для Польши), он не имеет доступа на инфраструктуры данной страны. Кроме того, ограничения также могут касаться несоответствия технических параметров локомотивов иностранного перевозчика и стандартов, правил технической эксплуатации, принятых на территории отдельного государства-члена.

Принимая во внимание вышесказанное, можно утверждать, что сегодня в ЕС действует единый рынок железнодорожных услуг, перевозчики и владельцы железнодорожной инфраструктуры, действуя на принципах финансовой независимости и равенства, участвуют в перевозочном процессе не только на территории отдельно взятых государств, а в масштабе всего ЕС. Наднациональные органы ЕС уделяют особое внимание регулированию рынка железнодорожных перевозок, формируют общее для всех стран ЕС законодательство и практику его применения. Общее регулирование единого железнодорожного пространства, разделение ответственности участников перевозочного процесса имеет целью в первую очередь обеспечение развития свободного рынка железнодорожных услуг, беспрепятственного доступа к нему всех хозяйствующих субъектов.

Проводимая реформа системы железнодорожных перевозок в России осуществляется с учетом зарубежной практики организации таких перевозок. Это характеризуется гармоничным содержанием некоторых основных нормативных документов. Так, можно констатировать сходство целей, закрепленных в Директиве ЕС 91/440 и Государственной программе Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (утверждена постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596), — оба документа предусматривают разделение функций управления и функций хозяйственной деятельности. Оба акта предусматривают также создание специализированных компаний — операторов-перевозчиков и обеспечение им свободного доступа к железнодорожной инфраструктуре других государств.

Следует указать, что принципы, заложенные для стран ЕС Директивой № 91/440, имеют значение и для российских железнодорожных перевозчиков. Осуществляемая в Российской Федерации структурная реформа железнодорожного транспорта свидетельствует об учете подобных принципов. Совершенствование железнодорожных перевозок в рамках государств, входящих в СНГ, требует учета такой меры ЕС, как учреждение независимого органа, обеспечивающего прямой и недискриминированный доступ к инфраструктуре железных дорог в государствах-членах. В частности, Федеральные законы «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и «Устав железнодорожного транспорта» в корне изменили регулирование отношений, складывающихся при железнодорожной перевозке грузов, и существенно повлияли на содержание договоров железнодорожной перевозки. Важнейшее значение приобрел вопрос о статусе владельца инфраструктуры и единого хозяйствующего субъекта, понятие которого получило в России легальное закрепление.

Вместе с тем в России и ЕС правовое регулирование отношений, связанных с перевозкой грузов, кардинально отличается. В наиболее актуальной форме эти различия проявляются в вопросе о железнодорожных перевозках грузов между Калининградской областью и другими субъектами РФ. Транзитная перевозка российских грузов здесь по-прежнему требует специального внимания со стороны организаторов железнодорожных перевозок в целях предупреждения проблем эксклавного характера. Определенные трудности в осуществлении товарного оборота между Россией и ЕС вызывает то обстоятельство, что отношения по железнодорожной перевозке грузов регламентируются положениями двух различных международных соглашений. Назрела потребность в гармонизации регулирования этих отношений [2, стр. 18—42]. Такая гармонизация позволит достичь сразу две важные цели — совершенствование уже имеющегося нормативного регулирования и решение проблем трансконтинентальной перевозки. Нормативную базу следует дополнить положениями о фактическом перевозчике, которые бы, среди прочего, предусматривали солидарную с ним ответственность перевозчика по договору, устранив тем самым согласительный порядок решения вопросов об ответственности между железными дорогами, сохраняющийся до настоящего времени в странах — участницах Соглашения о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС). Наивысшим результатом гармонизации норм, регулирующих отношения по железнодорожной перевозке грузов между Россией и ЕС, следует считать введение единого перевозочного документа посредством совместного принятия в России и ЕС единого нормативного документа, который бы регулировал такие отношения.

Таким образом, проведенный анализ позволяет прийти к концептуальному выводу о необходимости совершенствования правового

регулирования деятельности российского железнодорожного транспорта, гармонизации в сфере обязательств России и ЕС по международной перевозке грузов на железнодорожном транспорте.

В частности, правовое регулирование деятельности железнодорожных компаний в России и ЕС может идти по пути стандартизации норм, требований, предъявляемых к перевозчикам, владельцам инфраструктуры и иным предприятиям железнодорожного комплекса. Единые стандарты позволят создать единую евроазиатскую железнодорожную систему. Разумеется, невозможно представить себе функционирование рынка без национального регулирования, требований безопасности, предъявляемых владельцами инфраструктуры, внутригосударственного тарифного регулирования, однако создание единых принципов формирования критериев доступа, принципов тарифного регулирования и т.д. будет способствовать большему пониманию требований, предъявляемых к железнодорожным компаниям в части доступа на иностранный рынок, что в свою очередь увеличит транзитный потенциал приграничных территорий, уменьшит сроки и издержки доставки грузов. Возможные меры гармонизации законодательства приведут, в конечном итоге, к росту рынка железнодорожных перевозок на пространстве России и ЕС.

Литература

1. Кушнир, А. М. Структурные реформы железнодорожной сферы: опыт и современность // Экономика и управление в XXI веке: Наука и практика. — 2017. — № 4.
2. Вайпан, В. А. Правовое регулирование транспортной деятельности // Право и экономика. — 2012. — № 6.

References

1. Kushnir, A. M. Strukturnyye reformy zheleznodorozhnoy sfery: opyt i sovremennost' [Structural reforms of the railway sector: experience and modernity] // Ekonomika i upravleniye v XXI veke: Nauka i praktika. — 2017. — № 4.
2. Vaypan, V. A. Pravovoye regulirovaniye transportnoy deyatel'nosti [Legal regulation of transport activity] // Pravo i ekonomika. — 2012. — № 6.