

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

---

УДК 347

**Секушин Сергей Владимирович,**  
заместитель генерального директора АО «Институт экономики  
и развития транспорта»

### **О направлениях развития института ограничения в обороте объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования**

**Аннотация.** В статье проведен краткий анализ принадлежности железных дорог (как имущества) в России и некоторых зарубежных странах (Франция, Китай, Германия) по видам прав и субъектам. Выявлено, что в России объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования принадлежат ряду субъектов (в том числе АО «Акционерная компания «Железные дороги Якутии», ФГУП «Крымская железная дорога», ФГУП «Железные дороги Новороссии», ООО «Рубикон»), а ограничены в обороте только объекты ОАО «РЖД». Такое регулирование носит индивидуальный, а не объективный характер, что является явным недостатком и требует совершенствования законодательства. В условиях постановки задачи формирования Единой опорной транспортной сети Российской Федерации предложены направления развития института ограничения в обороте имущества железных дорог. Данное развитие должно учитывать возможности восстановления лицензирования владельцев объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и вовлечения существующих объектов ОАО «РЖД» в концессионные проекты, несмотря на их ограничение в обороте.

**Ключевые слова:** правовой режим имущества; ограничение в обороте; право собственности; объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; Единая опорная сеть.

**Sergey V. Sekushin,**  
Deputy CEO of Institute of economics and transport development (IETD)

### **On the directions of development of a restriction institution in the turnover of public railway transport infrastructure facilities**

**Abstract.** The current paper has presented a brief analysis of the ownership of railways (as property) in Russia and some foreign countries (France, China, Germany) according to the type of rights and subjects. There has been established that in Russia, public railway transport infrastructure facilities belong to a number of entities (including JSC “Joint Stock Company “Railways of Yakutia”, FSUE “Crimean Railway”, FSUE “Railways of Novorossiya”, LLC “Rubicon”), and only the objects of JSC “Russian Railways” are limited in a turnover. Such regulation is individual and not objective, which is a clear drawback and requires improvement of legislation. In the context of setting up a Unified Core Transport Network of the Russian Federation, there have been proposed directions for the development of the institution of restriction in the railway property turnover. This development should consider the possibility of restoring licensing of owners of public railway infrastructure facilities and involving existing facilities of JSC “Russian Railways” in concession projects, despite their limited turnover.

**Keywords:** legal regime of property; turnover restriction; ownership; public railway transport infrastructure facilities; Unified Core Network.

---

Контроль за торговыми путями и транспортными коммуникациями с возможностью взимания платы за их использование исторически является одним из ресурсов и преимуществ власти территории, по которой они проходят.

В связи с этим большинство государств уделяют особое внимание сохранению контроля за общественно значимыми путями сообщения, в том числе технологически усовершенствованными, такими как железные дороги [1]. Данный контроль проявляется в определенном правовом режиме принадлежности путей сообщения и составляющей их инфраструктуры. Например, в современной Франции (Общий кодекс собственности лиц публичного права 2006 г.) железные дороги относятся к публичной собственности, что влечет в правовом порядке данной страны исключение их из гражданского оборота (неотчуждаемость, неприменение срока давности) и регулирование отношений по поводу их принадлежности и использования административным, а не частным правом. Подробнее об этом рассказано в монографии А. В. Винницкого [2].

Зачастую вопрос принадлежности железных дорог регулируется на уровне конституций государств. Так в Конституционном акте Канады 1867 г. железные дороги, железнодорожные акции и даже долги железнодорожных компаний отнесены к собственности канадских провинций.

Значимость железных дорог подчеркивает исторический пример Конституции Германской империи (1871 г.), в которой был предусмотрен целый раздел VII, посвященный железным дорогам. Эти нормы регулировали имущественные отношения и имели цель создания единой

системы железных дорог страны. В 1919 г. в новой Конституции Германской империи появилась недвусмысленная норма: «Задача империи — сделать своей собственностью железные дороги, служащие для целей общего оборота, и управлять ими как единым транспортным учреждением» (ст. 89). Глубокий анализ регулирования отношений собственности на конституционном уровне в зарубежных странах проведен Г. Н. Андреевой [3, стр. 181].

В Китае с учетом идеологической основы железные дороги как средства производства являются общенародной собственностью. При этом по темпам прироста железнодорожной сети и ряду производственных параметров эта страна является мировым лидером [<https://zdmira.com/news/po-itogam-2023-goda-protyazhennost-zheleznykh-dorog-kitaya-dostigla-159-000-km> (дата обращения: 28 февраля 2024 г.)]. Что заставляет задуматься об эффективности выбранного правового режима, но, конечно, в контексте всей государственной, экономической и правовой систем.

В нашей стране в царское время железные дороги бурно развивались при помощи концессий, по условиям которых концессионер строил и эксплуатировал дороги с обязанностью по истечении определенного срока передать их государству, при этом право собственности у концессионера не возникало. Такой правовой режим оказался подходящим для реализации задач развития железных дорог в тот исторический момент. В советский период железные дороги находились в исключительной государственной собственности. В 2003 г. на базе имущества 987 федеральных предприятий железнодорожного транспорта было создано ОАО «РЖД». 100% акций этого общества принадлежат Российской Федерации, полномочия единственного акционера выполняет непосредственно Правительство РФ.

Однако не только самый крупный в России собственник объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, ОАО «РЖД», с протяженностью сети 85,5 тыс. км (эксплуатационной длины) обладает такими объектами [<https://company.rzd.ru/ru/9360/page/103290?id=16493> (дата обращения: 28 февраля 2024 г.)]. Существуют иные владельцы аналогичной инфраструктуры. К ним относятся акционерные общества «Ямальская железнодорожная компания» (АО «ЯЖДК») и «Акционерная компания «Железные дороги Якутии» (АО «АК ЖДЯ»), федеральные государственные унитарные предприятия «Крымская железная дорога» и «Железные дороги Новороссии», а также ООО «Рубикон» — владелец части железнодорожного мостового перехода через р. Амур на российско-китайском участке государственной границы в районе с. Нижнеленинское Еврейской автономной области (Россия) и г. Тунцзян пр. Хэйлунцзян (КНР) [<https://rusrubikon.ru/for-clients> (дата обращения: 28 февраля 2024 г.)].

Протяженность путей указанных предприятий совокупно составляет свыше 6,28 тыс. км.

При этом правовой режим принадлежности объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования (далее также — объекты общего пользования) является различным: ограниченное в отношении большинства объектов право собственности ОАО «РЖД», право хозяйственного ведения, право собственности, право аренды (АО «ЯЖДК»).

Исходя из п. 2 ст. 8 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» все принадлежащие ОАО «РЖД» объекты недвижимого имущества, относящиеся к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования, ограничены обороте.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» «инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования — это транспортная инфраструктура, включающая в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы, систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование инфраструктуры здания, строения, сооружения, устройства и оборудование».

Возникает обоснованный вопрос — насколько выделение объектов именно недвижимого имущества в составе этой инфраструктуры, даже для целей ограничения в обороте, является оправданным, учитывая, что вся инфраструктура объединена единым назначением ее использования.

Согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ только в собственности Российской Федерации или ОАО «РЖД» могут находиться внесенные в его уставный капитал магистральные железнодорожные линии со всеми расположенными на них сооружениями, устройствами сигнализации, централизации и блокировки, энергоснабжения, технологической связи, предназначенной для внутрипроизводственной деятельности и управления технологическими процессами на железнодорожном транспорте.

Каково значение термина «магистральные железнодорожные линии»? На момент принятия указанного Федерального закона действовали Строительно-технические нормы МПС России «Железные дороги колеи 1520 мм СТН Ц-01-95», согласно которым к магистральным железнодорожным линиям относились железные дороги скоростные, особогрузонапряженные, а также все линии I—III категории. Приказом Минтранса России от 14 декабря 2015 г. № 361 СТН Ц-01-95 были отменены.

В настоящее время действует межгосударственный стандарт ГОСТ 34530-2019, в котором дано следующее определение (п. 2.6.3): «железнодорожная [магистральная] линия: технологичный комплекс железнодорожных путей, сооружений и устройств, ограниченных техническими станциями, предназначенный для железнодорожных сообщений, включающий один или несколько поездо-участков и функциональные подсистемы: железнодорожного пути, станционную, железнодорожного электроснабжения, железнодорожной автоматики и телемеханики, железнодорожной электросвязи».

Представляется, что ранее действовавшая норма в СТН Ц-01-95 являлась более определенной при условии использования критериев распределения железных дорог по категориям. На сегодня такие критерии установлены в СП 119.13330.2017 «СНиП 32-01-95 Железные дороги колеи 1520 мм» (утверждены приказом Минстроя России от 12 декабря 2017 г. № 1648/пр). Формальным недостатком раскрытия терминов через указанные подзаконные акты является то, что данные документы приняты для использования при проектировании новых линий. Но их применение возможно по аналогии.

Приходится констатировать сложность точного понимания использованных законодателем в контексте ограничения имущества в обороте терминов «магистральные железнодорожные линии» и «объекты недвижимого имущества инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования».

В то же время очевидно, что эти линии, и тем более объекты недвижимого имущества, есть у всех вышеназванных предприятий. Однако ограничение в обороте касается только имущества ОАО «РЖД».

Такое регулирование ограничений носит индивидуальный, а значит, ненормативный характер. Вызывает сомнение его соответствие принципу равенства всех перед законом, а также практике и принципам введения ограничения в обороте объектов гражданских прав путем определения видов (общих критериев) объектов. Вспомним, что п. 2 ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации установил два частных случая ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав: в форме определения «видов объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению».

В контексте особых требований со стороны государства к владельцам инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования отметим, что до 2007 г. в Уставе железнодорожного транспорта Российской Федерации (Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ) было предусмотрено лицензирование указанных владельцев. То есть закон предусматривал введение, проверку и контроль определенных требований к таким лицам.

В 2021 г. распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. №3363-р утверждена Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года. В документе предусмотрено формирование «Единой опорной сети», под которой понимается «сбалансированная и связанная транспортная сеть, объединяющая в себе важнейшие объекты транспортной инфраструктуры для всех видов транспорта и обеспечивающая функциональное единство транспортной системы, устойчивую взаимосвязь и пространственное развитие крупнейших населенных пунктов, экономических центров, основных минерально-сырьевых и производственных зон, геостратегических территорий, объектов культурного наследия Российской Федерации, наиболее востребованных объектов туризма и рекреационных районов» (далее — ЕОС).

В Стратегии определены принципы формирования и развития ЕОС. Установлено, что объекты ЕОС имеют особую значимость: «в совокупности обеспечивают свыше 70 процентов всех грузовых и пассажирских перевозок в межрегиональном и международном сообщении, а также более 30 процентов пассажирских перевозок транспортом общего пользования в городских агломерациях».

Стратегией предусмотрены параметры отнесения железных дорог к опорной сети железнодорожного транспорта. Среди них, в частности, названы: входение в участки международных транспортных коридоров; провозная способность не менее 70 млн т в год; обеспечение перевозки не менее 8 млн пассажиров в год; пассажирское сообщение между крупными городами с суммарной численностью населения более 1,5 млн человек на расстояниях до 1000 км, а также линии высокоскоростного движения и подходы к новым строящимся морским портам в Арктической зоне Российской Федерации. Отметим, что ряд параметров носит динамический, изменяемый во времени характер.

К таким железным дорогам Стратегией предварительно отнесено 39 тыс. км, т.е. 43% от их общей протяженности.

Подытоживая, можно предложить следующие тезисы о развитии института ограничения в обороте рассмотренных объектов:

— с учетом значимости железных дорог для государства ограничение в обороте объектов их инфраструктуры общего пользования оправдано;

— во избежание правовой неопределенности необходимо уточнение значения терминов применительно к имуществу, ограничиваемому в обороте, в увязке гражданского и транспортного права;

— правовое регулирование ограничения в обороте объектов ОАО «РЖД» имеет явные недостатки и требует изменения с распространением на ясно определенные виды объектов и круг субъектов, которым они могут принадлежать;

— с учетом постановки Правительством РФ задачи по формированию Единой опорной сети целесообразно рассмотреть вопрос оценки такого

критерия определения вида объектов общего пользования, которые ограничиваются в обороте, как их отнесение к перечню железных дорог ЕОС, при условии, что он будет носить определенный, а не описательный характер, и утверждаться на уровне Правительства РФ;

— круг субъектов, которым смогут принадлежать любые объекты общего пользования, помимо Российской Федерации, возможно определять с помощью возвращения (с доработкой требований) института лицензирования владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

— ограничение в обороте объектов общего пользования ЕОС, ввиду особой значимости для государства, помимо лицензирования владельцев, также может заключаться в возможности их отчуждения только с согласия Правительства РФ или уполномоченного федерального органа государственной власти (Минтранс России или Росжелдор);

— во избежание препятствий в развитии ЕОС предусмотреть возможность и механизм участия таких объектов государственной собственности или собственности организаций на 100% принадлежащих государству в концессионных проектах.

#### **Литература**

1. Секушин, С. В. Ретроспективный обзор развития правовых режимов имущества железных дорог и современное регулирование в России / С. В. Секушин // Транспортное право и безопасность. — 2021. — № 4(40). — С. 344—355.
2. Винницкий, А. В. Публичная собственность : монография / А. В. Винницкий. — Москва : Статут, 2013 // URL: <https://znanium.com/catalog/product/1007084> (дата обращения: 28 февраля 2024 г.).
3. Андреева, Г. Н. Собственность в конституциях зарубежных стран XVIII—XX вв. : монография. — Москва, 2009.

#### **References**

1. Sekushin, S. V. Retrospektivnyy obzor razvitiya pravovykh rezhimov imushchestva zheleznnykh dorog i sovremennoye regulirovaniye v Rossii [Retrospective review of the development of legal regimes of railway property and modern regulation in Russia] / S. V. Sekushin // *Transportnoye pravo i bezopasnost'*. — 2021. — № 4(40). — S. 344—355.
2. Vinnitsky, A. V. *Publichnaya sobstvennost' : monografiya* [Public property: Monograph] / A. V. Vinnitsky. — Moscow : Statut, 2013 // URL: <https://znanium.com/catalog/product/1007084> (access date: 28.02.2024).
3. Andreeva, G. N. *Sobstvennost' v konstitutsiyah zarubezhnih stran XVIII—XX vv. : monografiya* [Ownership in constitutions of foreign countries in XVIII—XX centuries. Monograph]. — Moscow, 2009.