

Научная статья  
УДК 351.711

## **Организационно-правовые меры обеспечения целостности и эффективности управления государственной собственностью открытого акционерного общества «Российские железные дороги»**

**Петрова Галина Владиславовна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Российский университет транспорта (МИИТ),  
Москва, Россия

**Ступаков Валерий Иванович,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
Московский университет имени А. С. Грибоедова,  
Москва, Россия

**Аннотация.** В статье рассмотрены меры законодательного регулирования достижения целостности и эффективности планово-программной деятельности ОАО «РЖД» по управлению государственным имуществом. Проанализированы функции государственных органов и корпораций по регулированию имущественных отношений в секторе железнодорожного транспорта. Выделены актуальные проблемы управленческой, контрольно-надзорной, договорно-правовой работы ОАО «РЖД» в рассматриваемой сфере. Показаны особенности управления государственным имуществом ОАО «РЖД», находящимся в распоряжении акционерных обществ, корпораций, государственных унитарных предприятий, объединенных общими целями и задачами «единого хозяйствующего субъекта» ОАО «РЖД». Отмечена роль цифровизации и договорно-правовой работы в совершенствовании управления имущественным комплексом ОАО «РЖД».

**Ключевые слова:** железнодорожный транспорт; единый хозяйствующий субъект ОАО «РЖД»; эффективность управления государственным имуществом.

**Organizational and legal measures to ensure the integrity and efficiency of management of state property of the joint-stock company "Russian Railways"**

**Galina V. Petrova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Russian University of Transport (MIIT),  
Moscow, Russia

**Valery Iv. Stupakov,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
A.S. Griboyedov Moscow University,  
Moscow, Russia

**Abstract.** The current paper has considered the measures of legislative regulation to achieve the integrity and efficiency of the planning and program activities of JSC Russian Railways in managing state property. There have been analyzed the functions of state bodies and corporations in regulating property relations in the railway transport sector. There have been highlighted current problems of management, control and supervision, contractual and legal work of JSC Russian Railways in the area under consideration. There have been demonstrated the specific features of managing the state property of JSC Russian Railways, which is at the disposal of joint-stock companies, corporations, state unitary enterprises, united by common goals and objectives of the "single economic entity" of JSC Russian Railways. There has been noted the role of digitalization and contractual and legal work in improving the management of the property complex of JSC Russian Railways.

**Keywords:** railway transport; single economic entity JSC Russian Railways; efficiency of state property management.

**Для цитирования:** Петрова Г. В., Ступаков В. И. Организационно-правовые меры обеспечения целостности и эффективности управления государственной собственностью открытого акционерного общества «Российские железные дороги» // Транспортное право и безопасность. 2024. № 4 (52). С. 47–56.

© Петрова Г. В., Ступаков В. И., 2024

---

**Актуальные проблемы формирования единого комплекса административно-организационных, контрольно-надзорных и договорных мер по обеспечению эффективности имущественного комплекса ОАО «РЖД»**

ОАО «РЖД» является единым хозяйствующим субъектом, все акции которого принадлежат Правительству РФ [Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»]. ОАО «РЖД» как корпоративная структура управленческого и коммерческого назначения, с одной стороны, выведено из-под прямого контроля государственных органов, что ограничивает непосредственное влияние государства на хозяйственную деятельность компании, но с другой стороны, его имущество находится под государственным мониторингом. Это необходимо для контроля эффективности управленческой деятельности ОАО «РЖД»

при использовании государственных активов и иного имущества [распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2019 г. № 466-р «Об утверждении программы развития ОАО «РЖД» до 2025 года»].

Государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании и отдельные некоммерческие организации, включая структуры ОАО «РЖД», руководствуются методическими рекомендациями Правительства РФ по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации [распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2020 г. № 3579-р «Об утверждении методических рекомендаций по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава»]. Эти указания Правительства РФ касаются голосующих акций (долей) дочерних обществ ОАО «РЖД», которые прямо или косвенно контролируются Российской Федерацией и государственной корпорацией (холдингом) ОАО «РЖД».

Развитие транспортной инфраструктуры железнодорожной отрасли требует совершенствования организационно-правовых основ обеспечения согласованности планово-управленческих подходов по повышению эффективности использования государственного имущества, находящегося в распоряжении, пользовании, владении субъектов транспортной деятельности железнодорожной отрасли.

ОАО «РЖД» в рамках задач, поставленных перед ним Минтрансом России, Росжелдором, Минэкономразвития России, при согласованной политике бюджетного финансирования развития, контролируемой Минфином России, Росимуществом, Счетной палатой РФ, Казначейством России, реализует комплекс административно-организационных, контрольно-надзорных мер и договорных мер по обеспечению эффективности имущественных операций ОАО «РЖД».

Актуальные проблемы обеспечения целостности и эффективности управления государственной собственностью ОАО «РЖД» отражаются в следующих мероприятиях.

1. Казначейством России осуществляется постоянный мониторинг бюджетного администрирования, корректировки и сбалансированности нормативов хозяйственной деятельности по бюджетным сметам государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ, подведомственных Минтрансу России и подконтрольных ОАО «РЖД», составляющих имущественный комплекс ОАО «РЖД».

2. Усиливается участие банковского корпоративного сектора в финансировании и кредитовании ОАО «РЖД». В силу специфики своей деятельности и участия в большинстве государственных программ развития транспортной инфраструктуры ОАО «РЖД» взаимодействует с Минэкономразвития России, Минцифры России, с государственными корпорациями «Внешэкономбанк», «Роснано», «Ростех» а также с крупнейшими системно значимыми российскими банками, такими как Банк ВТБ, Банк СБЕР и другими [постановление Правительства РФ от 15 февраля 2018 г. № 158 «О программе “Фабрика проектного финансирования”»].

3. Постепенно решаются управленческие проблемы межведомственного взаимодействия, корпоративного управления, разграничения полномочий Минтранса России, Росимущества, Росжелдора и ОАО «РЖД» по управлению имуществом и хозяйственной деятельностью в сфере железнодорожного транспорта. Управленческие решения ориентируются на необходимость достижения единства методологических подходов по реализации управленческих решений в железнодорожной отрасли, касающихся исполнения планово-бюджетных заданий, внедрения инновационных моделей развития железнодорожной инфраструктуры, инвестиционных проектов, исполнения обязательств по закупкам товаров для государственных нужд и др. Устраняется несогласованность плановых показателей и нормативов бюджетной обеспеченности, риск-ориентированных методик управления в разных секторах транспортной деятельности, что усложняет процесс достижения эффективности выполнения плановых показателей и повышения рентабельности ОАО «РЖД».

4. ОАО «РЖД» для обеспечения своевременных и качественных перевозок железнодорожным транспортом пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа взаимодействует с корпоративными коммерческими и некоммерческими организациями других видов транспорта, а также с таможенными, пограничными и другими органами, осуществляющими государственный контроль при перевозках железнодорожным транспортом.

5. Единый хозяйствующий субъект, каким является ОАО «РЖД», представляет собой особую организационно-правовую форму осуществления государственного управления федеральным имуществом, переданным корпоративным организациям, унитарным предприятиям, публично-правовым компаниям железнодорожного транспорта в оперативное управление, хозяйственное ведение, доверительное управление.

6. Акционерные общества, находящиеся под прямым или косвенным управлением ОАО «РЖД» являются ему подконтрольными. Таким образом ОАО «РЖД» выступает контролирующим лицом и имеет право прямо или косвенно участвовать в деятельности подконтрольных организаций по договору доверительного управления имуществом, простого товарищества, поручения, по акционерному соглашению и другим основаниям, определенным законодательством. Особую роль играет мониторинг ОАО «РЖД» при участии Росимущества и Минтранса России за крупными сделками с государственным недвижимым и иным имуществом, активами, финансовыми инструментами подконтрольных ему организаций.

В экономической науке учеными ставятся вопросы, как повысить рентабельность собственного капитала ОАО «РЖД», инвестиционную привлекательность компании, улучшить работу с заемными средствами [1].

7. Необходимо дополнение Федерального закона «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», например, в части расширения редакции ст. 6 «Об основах деятельности единого хозяйствующего субъекта», включением использования специальных договорных режимов инвестирования и капиталовложений, в том числе посредством инвестиционных цифровых платформ.

Следует также совершенствовать процессы формирования уставного капитала единого хозяйствующего субъекта ОАО «РЖД» в соответствии со сводным

передаточным актом, который разрабатывается с участием Росимущества, ФАС России, Росжелдора. В сводный передаточный акт включается система сведений, составляющих свод видов имущества и обязательств по нему по каждой организации федерального железнодорожного транспорта, которая его внесла в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта.

### **Обеспечение эффективности управления государственной собственностью ОАО «РЖД» органами власти и корпоративными организациями при цифровизации железнодорожного транспорта**

Условия взаимодействия контролирующих транспортный сектор государственных органов определены распоряжением ОАО «РЖД» от 26 ноября 2008 г. № 2504р «О Регламенте взаимодействия между Министерством транспорта Российской Федерации, Федеральным агентством железнодорожного транспорта и открытым акционерным обществом “Российские железные дороги” по вопросам участия в работе Совета по железнодорожному транспорту государств — участников Содружества».

Хотя ОАО «РЖД» осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Росжелдору, условия международного сотрудничества в рамках СНГ и ЕАЭС потребовали более четкого разграничения полномочий этих трех органов.

Так, к компетенции российских государственных органов управления железнодорожным транспортом и государственным имуществом в рамках межгосударственного сотрудничества относятся:

- 1) разработка и осуществление Минтрансом России государственных мер в области государственной транспортной политики и нормативно-правового регулирования в сфере железнодорожного транспорта;
- 2) реализация Росжелдором функций по реализации государственной политики и оказанию государственных услуг;
- 3) обеспечение ОАО «РЖД» эффективной работы железнодорожного транспорта и функционирования инфраструктуры железнодорожного транспорта для бесперебойного перевозочного процесса при хозяйственном взаимодействии с железнодорожными администрациями и организациями железнодорожного транспорта других государств.

На повышение эффективности управления собственностью ОАО «РЖД» влияют инновации в сфере цифровизации. Эффективность цифровизации на железнодорожном транспорте оценивается по индикаторам цифровой трансформации стратегического направления в области цифровой трансформации транспортной отрасли Российской Федерации до 2030 года [распоряжение Правительства РФ от 3 ноября 2023 г. № 3097-р].

Индикатор отражает эффективность работы железнодорожного транспортного комплекса, где наибольшим значением индикатора отражаются показатели роста, а наименьшим — падение темпов роста.

Стратегическими задачами цифровизации услуг железнодорожного транспорта, направленных на повышение эффективности управления государствен-

ной собственностью, охватываются сферы: 1) цифровизации пассажирских перевозок; 2) цифровизации грузовых перевозок; 3) цифровизации имущества транспортной инфраструктуры и транспортных средств; 4) цифровизации управления имуществом транспортным комплексом; 5) защита от имущественного ущерба объектов критической транспортной и информационной инфраструктуры; 6) повышения уровня технологического развития и декарбонизации транспортного комплекса.

Долгосрочная программа развития ОАО «РЖД» до 2025 года (далее — ДПР) разработана с учетом Методических рекомендаций по разработке долгосрочных программ развития открытых акционерных обществ и федеральных государственных унитарных предприятий. ДПР ОАО «РЖД» направлена на реализацию задач, поставленных Транспортной стратегией Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года, Инновационной стратегией развития России до 2030 года, Стратегией развития холдинга «РЖД» на период до 2030 года.

Можно констатировать, что Транспортной стратегией и ДПР ОАО «РЖД» намечены пути достижения национальных и международных целей по повышению эффективности управления государственным имуществом транспортных организаций в целях достижения цифровизации сектора железнодорожного транспорта при формировании общности и взаимосвязанности транспортного пространства России при эффективной транспортной инфраструктуре.

Особую роль в государственном финансировании и кредитовании проектов цифровизации с участием ОАО «РЖД» играют системно значимые российские банковские структуры.

Банк ВТБ и ОАО «РЖД» в рамках Петербургского международного экономического форума 2024 (ПМЭФ-2024) подписали меморандум о сотрудничестве в области информационных технологий, обеспечивающих достижение технологического и транспортного суверенитета Российского государства. Документ должен способствовать реализации финансово-экономического взаимодействия транспортного и банковского сектора по переходу на отечественные телекоммуникационные цифровые системы управления железнодорожным транспортом.

Функции координации в создании конкурентоспособной системы компьютерных технологий для крупных предприятий железнодорожного транспорта возложены на автономную некоммерческую организацию «Национальный центр компетенций по информационным системам управления холдингом» (АНО «НЦК ИСУ»), специализирующуюся на разработке стандартов и нормативов в области информационных технологий.

В рамках АНО «НЦК ИСУ» при участии АО «ИТ-Холдинга Т1» планируется расширение функций координационного органа (наблюдательного совета) для реализации инновационных моделей кросс-индустриального взаимодействия с Банком ВТБ, Банком развития «ВЭБ», ОАО «РЖД», Минтранс России, Минцифры России в сфере высоких технологий. ИТ-Холдинг Т1 — это многопрофильный холдинг, в состав которого входят: «Иннотех» (Т1 Иннотех, Мультикарта), «Искусственный интеллект» (Т1 ИИ), «Сервионика» (Т1 Сервионика), «Интеграция» (Т1 Интеграция, Т1 Облако), «Радиоэлектроника» и вендор НОТА от Т1 [<https://habr.com/ru/companies/T1Holding/profile/>].

Проектной деятельностью ОАО «РЖД», АНО «НЦК ИСУ», Банка ВТБ, других участников совместных проектов импортозамещения в сфере программного обеспечения железнодорожных перевозок являются меры по достижению технологической независимости, транспортной безопасности, эффективности железнодорожного транспорта, использованию новейших цифровых технологий.

АО «ИТ-ХолдингТ1» в объеме 41,2% принадлежит компании ООО «Специализированное финансовое общество. Вектор технологий», учрежденного Фондом содействия развитию рынка структурных ценных бумаг «Вектор технологий». Другие доли принадлежат компании ООО «Сирокко Технолоджи» (40,9%) и АО УК «Нрк-Капитал (Эссет Менеджмент)» (17,9%). Общества оказывают цифровые и информационные услуги государственным структурам, коммерческим, управленческим организациям транспортного железнодорожного сектора, других видов транспорта, операторам связи, финансовым организациям, промышленным, топливно-энергетическим, торговым и другим предприятиям [Устав АНО «НЦК ИСУ», утвержденный общим собранием учредителей (протокол от 24 августа 2022 г. № 2)].

### **Актуальные проблемы совершенствования договорно-правовой работы в ОАО «РЖД»**

Эффективность использования государственного имущества ОАО «РЖД» непосредственно связана с планированием и контролем развития открытых акционерных обществ с государственным капиталом, отвечающих за повышение уровня договорной дисциплины и безопасности транспортных услуг. В настоящее время существует потребность в совершенствовании договорной работы в акционерных обществах, включая ОАО «РЖД», контролируемых государством, в части системного надзора за организационно-правовым сопровождением договоров в сфере капитальных инвестиций, на закупки товаров для государственных нужд, за крупными сделками с государственными активами, за исполнением оборонного заказа с участием ОАО «РЖД» и др.

Потребность в совершенствовании договорной и правовой работы железнодорожной отрасли в сфере имущественного оборота товаров, услуг, капитала, цифровых прав возрастает в связи с ростом законодательного регулирования, увеличением числа объектов транспортной железнодорожной инфраструктуры, цифровизацией контрактов о железнодорожных перевозках, расширением смешанных перевозок, активизацией перевозок по международным и внутренним транспортным коридорам.

Таким образом обеспечение эффективности управления имущественным комплексом ОАО «РЖД» связано с повышением качества договорно-правовой работы ОАО «РЖД» по оказанию транспортных услуг и обеспечению инфраструктурных инвестиций. Такая работа ОАО «РЖД» предположительно включает:

— договорно-правовую деятельность по расширению типологизации прямых и посреднических договоров железнодорожных перевозок, публично-правовых специальных инвестиционных транспортных контрактов на территориях опережающего развития для поощрения государственных капиталовложений в железнодорожный транспорт;

— проектно-изыскательскую деятельность по систематизации и обобщению разно-отраслевых норм российского законодательства о стимулировании железнодорожного транспорта на территориях субъектов РФ с учетом бюджетно-финансовой, налогово-стимулирующей, научно-инновационной поддержки транспортной отрасли в регионах;

— информационно-правовую деятельность по обобщению и систематизации норм федерального и регионального транспортного, инвестиционного, налогово-бюджетного законодательства о соглашениях в сфере развития транспортной инфраструктуры железных дорог для обеспечения потребностей в железнодорожных перевозках;

— организационно-правовые меры по повышению уровня договорно-правового обеспечения транспортно-логистических услуг железнодорожных грузовых и пассажирских перевозок при соблюдении технических, социальных стандартов транспортной безопасности для успешной интеграции в мировое транспортное пространство и реализации транзитного потенциала страны.

Приказом ОАО «РЖД» от 14 февраля 2020 г. № 18 утверждено Положение о договорной и претензионной работе в ОАО «РЖД». Практическая полезность этого документа состоит в систематизации гражданско-правовых понятий о сделках и процедур анализа целесообразности и эффективности заключения договоров.

Департаментом договорной работы ОАО «РЖД» в процессе договорной работы определяется целесообразность заключения договоров, проверяется платежеспособность и репутация контрагентов при заключении договоров по результатам неконкурентных процедур размещения заказа. Проверяется соответствие проектов договоров, включаемых в документацию процедур размещения заказа, условиям проектов таких документаций.

Договорная работа по оказанию транспортных услуг в железнодорожной отрасли требует пристального изучения экономических и юридических признаков сделок, совершаемых с имуществом транспортного сектора.

ОАО «РЖД» разрабатываются типовые договоры на транспортные перевозки грузов и пассажиров общими и специальными видами железнодорожного транспорта, типовые сделки с конкретными видами имущества «ОАО «РЖД», определяются критерии сделок с заинтересованностью, связанные с железнодорожными перевозками.

ОАО «РЖД» с учетом отраслевой системы управления рисками прорабатывает сделки по предупреждению несостоятельности дочерних компаний ОАО «РЖД», сделки, касающиеся временной передачи активов между акционерными обществами в составе холдинга (РЕПО), торговые сделки по закупкам продукции, сырья, товаров для выполнения оборонзаказов, инвестиционные сделки, сделки с обеспечением и др.

Следует сказать, что для договорной работы ОАО «РЖД» по обеспечению заключения системно значимых крупных сделок и иных сделок требуется проведение специальных процедур. Это подразумевает одобрение сделок советом директоров холдинга, корпоративное согласование сделок с акционерами (акционером-государством), аудиторами, службами мониторинга, подразделениями, подписывающими договор.



Существует необходимость проведения специальных процедур по определению и обоснованию цены договора, в том числе начальной (максимальной) цены договора (цены лота) и цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), а также процедур по подготовке материалов, необходимых для ее формирования. Требуется уточнения порядок представления информации, пояснений и дополнительных документов подразделениям и должностным лицам ОАО «РЖД».

Договорно-правовое регулирование использования имущества, обеспечивающего функционирование железнодорожной транспортной системы, включает меры по имущественной защите объектов единой сбалансированной системы железнодорожных транспортных коммуникаций.

Договорно-правовой работой, включающей разработку проектов внутренних нормативных правовых актов ОАО «РЖД», обеспечивается проведение единой государственной транспортной политики в области железнодорожного транспорта, реализуемой органами государственной и публичной власти на основе мер государственно-правового регулирования транспортной системы.

### **Выводы**

На основании вышесказанного можно констатировать, что организационно-правовые меры обеспечения эффективности управления государственным имуществом ОАО «РЖД» связаны:

1) с разработкой и внедрением публичных договорно-правовых мер развития транспортной железнодорожной системы на основе федеральных законов, нормативных правовых документов ОАО «РЖД», государственных планов, программ, стратегий развития транспортной системы для достижения экономического, технологического, транспортного суверенитета Российского государства;

2) утверждением обязательных требований ОАО «РЖД» по организации исполнения государственных планово-организационных и планово-бюджетных заданий по имущественным обязательствам для развития транспортной железнодорожной системы;

3) утверждением обязательных стандартов организационных мероприятий по государственному надзору, контролю, мониторингу за эффективностью использования государственной собственности и безопасностью транспортных железнодорожных услуг;

4) созданием, использованием цифровых технологий управления имущественным комплексом транспортной железнодорожной отрасли;

5) утверждением Минтранс России, Росимуществом, ОАО «РЖД» обязательных для участников и владельцев объектов транспортной железнодорожной отрасли нормативных правовых актов по регулированию порядка владения, пользования, распоряжения государственным имуществом с учетом технических регламентов, стандартов и иных обязательных правил и нормативов;

6) обеспечением ОАО «РЖД» создания и функционирования объектов имущественного комплекса транспортной железнодорожной системы в соответствии с законодательством о приватизации, естественных монополиях и антимонопольным законодательством;

7) лицензированием, сертификацией, стандартизацией отдельных видов деятельности участников железнодорожных транспортных услуг и владельцев ин-

фраструктурных объектов с обязательным подтверждением соответствия железнодорожных транспортных услуг и объектов транспортной системы техническим и программным требованиям;

8) установлением порядка сбора, накопления и анализа статистической информации о деятельности в области функционирования транспортной системы железнодорожного транспорта.

## **Источники**

1. Филатов, В. В. Трансакционный анализ основных категорий корпоративного управления ОАО «РЖД»: «Инвестиции», «Менеджмент», «Собственность» / В. В. Филатов [и др.] // Индустриальная экономика. — 2022. — № 3. — Том 8. — С. 757—765.

## **References**

1. Filatov, V. V. Transaktsionnyy analiz osnovnykh kategoriy korporativnogo upravleniya OAO «RZHD»: «Investitsii», «Menedzhment», «Sobstvennost'» [Transactional analysis of the main categories of corporate governance of JSC Russian Railways: “Investments”, “Management”, “Ownership”] / V. V. Filatov [i dr.] // Industrial'naya ekonomika. — 2022. — № 3. — Tom 8. — S. 757—765.