

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ТРЕТЬЕГО ЭТАПА РЕФОРМИРОВАНИЯ
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Аналитический доклад

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	4
1.1. Геополитические и социально-экономические аспекты железнодорожного транспорта	4
1.2. Обоснование необходимости реформирования железнодорожного транспорта	5
1.3. Реформирование железнодорожного транспорта.	8
1.4. Состояние железнодорожного транспорта на современном этапе и планы на ближайшую перспективу	18
2. Основная часть	23
2.1. Нормативно-правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта	23
2.2. Состояние нормативно-правовой базы.	25
3. Выводы и предложения	35

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Геополитические и социально-экономические аспекты железнодорожного транспорта

Российским железным дорогам в 2007 году исполнилось 170 лет. На сегодняшний день железнодорожный транспорт продолжает составлять основу транспортной инфраструктуры Российской Федерации.

Эффективное функционирование железнодорожного транспорта Российской Федерации играет исключительную роль в создании условий для модернизации, перехода на инновационный путь развития и устойчивого роста национальной экономики, способствует созданию условий для обеспечения лидерства России в изменяющейся мировой экономической системе.

От состояния и качества работы железнодорожного транспорта зависят не только перспективы дальнейшего социально-экономического развития государства, но и его возможности по защите национального суверенитета и территориальной целостности, укреплению военной безопасности, удовлетворению потребности граждан в перемещении и перевозках, созданию условий для выравнивания социально-экономического развития регионов, повышению ресурсной независимости и глобальной конкурентоспособности России.

Происходящие в мире процессы глобализации, изменения традиционных мировых хозяйственных связей ставят перед Россией задачу рационального использования потенциала своего уникального географического положения между Северной Америкой, Европой и Южной Азией, между Западной и Центральной Европой и Восточной Азией. Эффективная реализация транзитного потенциала страны позволит не только получить солидный экономический эффект от участия в международных перевозках, но и создаст новые инструменты влияния России на мировые экономические процессы (формирование новых зон экономического притяжения, установление долгосрочных экономических и политических межгосударственных связей).

Железные дороги России являются второй по величине транспортной системой мира — 85,2 тыс. километров, уступая по общей длине эксплуатационных путей лишь США — 226,6 тыс. километров. По протяженности электрифицированных магистралей российские железные дороги занимают первое место в мире — 42,9 тыс. километров. Российская Федерация в настоящее время осуществляет более 20% грузооборота и 15% пассажирооборота всех железных дорог мира.

По своему географическому положению российские железные дороги являются неотъемлемой частью евразийской железнодорожной сети, они непосредственно связаны с железнодорожными системами Европы и Восточной Азии (важнейшими центрами экономического развития). Кроме того, через порты может осуществляться взаимодействие с транспортными системами Северной Америки.

Железные дороги органично интегрированы в единую транспортную систему Российской Федерации. Во взаимодействии с другими видами транспорта они обеспечивают удовлетворение потребностей населения, экономики и государства в перевозках. При этом железнодорожный транспорт является ведущим элементом транспортной системы, его доля в обеспечении пассажирских и грузовых перевозок составляет более 40% от всего транспорта страны.

Ведущее положение железных дорог определяется их возможностями осуществлять круглогодичное регулярное движение, перевозить основную часть потоков массовых грузов и обеспечивать мобильность трудовых ресурсов. Особое значение железных дорог определяется также большими расстояниями перевозок, слабым развитием коммуникаций других видов транспорта в регионах Сибири и Дальнего Востока, удаленностью мест производства основных сырьевых ресурсов от пунктов их потребления и морских портов.

1.2. Обоснование необходимости реформирования железнодорожного транспорта

Выбор России в пользу рыночной экономики, сделанный в начале 1990-х годов, и начавшиеся реформы существенно изменили условия работы транспорта и характер спроса на транспортные услуги. Обеспечение гарантированных Конституцией Российской Федерации свободы передвижения граждан, единства экономического пространства и свободного перемещения товаров и услуг потребовало целенаправленного опережающего устойчивого развития транспорта.

В то же время к концу XX века радикальные геополитические и социально-экономические преобразования в национальной экономике привели к нарастанию негативных процессов в развитии российских железных дорог, проявившихся в масштабном физическом и моральном старении основных фондов железнодорожного транспорта, нарастании технико-технологической отсталости, а также приведших к хроническому дефициту финансовых ресурсов, необходимых для поддержания и обновления отрасли.

Быстрое накопление внутрисистемных нарушений угрожало лавинообразным нарастанием различных дефектов (технологических сбоев, аварий, снижением качества предоставляемых услуг), что становилось серьезным препятствием для сохранения гарантированного уровня надежности, безопасности и эффективности функционирования железных дорог.

В выступлении президента ОАО "РЖД" Геннадия Матвеевича Фадеева на заседании Государственного совета Российской Федерации по транспортной политике, состоявшемся 29 октября 2003 года, была отмечена еще одна серьезная проблема — отсутствие современного транспортного машиностроения.

В частности, было указано, что в период длительного падения объемов перевозок, отказавшись от закупок подвижного состава у традиционных зарубежных поставщиков, мы не смогли загрузить и отечественную производственную базу. В результате гигантские предприятия, в прошлом устойчиво пополнявшие парк вагонов и локомотивов, в настоящий период ни количественно, ни качественно не удовлетворяют спрос, подкрепленный финансовыми ресурсами.

В этих условиях мы вынуждены проводить трудоемкие работы по модернизации с продлением срока службы действующего подвижного состава. Мы "удержим ситуацию" до 2010 года с учетом прогнозируемых темпов прироста перевозок, но за это время наша промышленность должна освоить производство железнодорожной техники нового поколения и в необходимом количестве. Это сейчас главное!

Актуальность данных слов подтверждена результатами проверки деятельности ОАО "РЖД", проведенной Счетной палатой Российской Федерации в 2006 году. В итоговых документах проверки указывалось, что проблема высокой степени износа основных фондов железнодорожной отрасли в условиях роста спроса на железнодорожные перевозки требует больших затрат на их текущее содержание и ремонт, что создает опасность потери технологической устойчивости железнодорожного транспорта и определяет значительную потребность в инвестициях. Процент износа производственных основных фондов железнодорожного транспорта, определенный ОАО "РЖД" расчетным путем, по состоянию на 31 декабря 2005 года составляет 60,2%. В 1992 году при сопоставимых объемах перевозок износ составлял 36,5% (если с момента образования ОАО "РЖД" с 30 сентября 2003 года начисление амортизации принять за ноль, то на 31 декабря 2003 года износ всех основных средств составил 1,7%, на 31 декабря 2004 года — 8,4%, на 31 декабря 2005 года — 13,8%). Вывод: тенденция роста износа основных средств продолжается (на 31 декабря 2005 года процент износа машин, оборудования, транспортных средств составил 72,4%, в том числе электровозы линий широкой колеи (ЛШК) — 73,7%, тепловозы ЛШК — 84,8%, мотор-вагонные секции — 63,4%, вагоны грузовые ЛШК — 84,1%, вагоны пассажирские — 63,7%).

За 2004—2005 годы фактическое наличие электровозов, тепловозов, пассажирских и грузовых вагонов оставалось практически на одном уровне

Дата	Электровозы (шт.)	Тепловозы (шт.)	Пассажирские вагоны (шт.)	Грузовые вагоны (шт.)
1.01.04	9238	10392	26303	633072
1.01.05	9255	10346	26178	622667
31.12.05	9301	10298	26310	629304
Прирост	63	- 94	7	- 3768

Средний возраст локомотивов и вагонов имеет тенденцию к увеличению.

Дата	Электровозы (лет)	Тепловозы (лет)	Пассажирские вагоны (лет)	Грузовые вагоны (лет)
1.01.04	24,6	20,8	17,1	20,1
1.01.06	25,8	22,6	17,4	20,7
Прирост	1,2	1,8	0,3	0,6

За период 2003—2005 годов с использованием механизма лизинга приобретено 12 183 грузовых вагона, 642 пассажирских вагона, 99 локомотивов, 676 единиц мотор-вагонного подвижного состава (включая рельсовые автобусы), более 2 тысяч фитинговых платформ.

Программы капитальных вложений ОАО "РЖД" на 2004—2005 годы формировались на основе подпрограммы "Железнодорожный транспорт" ФЦП "Модернизация транспортной системы России", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 5 декабря 2001 года № 848.

Год	Объем капитальных вложений (млн. руб.)	Средства ОАО "РЖД" (млн. руб.)	Привлеченные средства (млн. руб.)	Доля привлеченных средств к общему объему
2004	128521,5	122367,5	6154,0	3,9%
2005	148752,1	137341,2	11410,9	7,4%

Основным источником финансирования программ капитальных вложений на 2004 и 2005 годы являлись собственные средства отрасли, преимущественно амортизационные отчисления.

Инвестиционная привлекательность объектов железнодорожного транспорта находится на низком уровне. При формировании программ капитальных вложений недостаточное внимание уделяется привлечению внешних источников финансирования.

В 2004—2005 годах в качестве привлеченных источников использовались средства ЗАО "Желдорипотека", бюджетных средств администраций субъектов Российской Федерации, страховые сборы "ЖАСО" и другие источники.

За период 2004—2006 годов в сопоставимых условиях (без НДС и в ценах 2005 года) объем капитальных вложений ОАО "РЖД" (с учетом привлеченных средств) в железнодорожный транспорт общего пользования увеличился на 16,7%.

В 2003—2006 годах ОАО "РЖД" не достигло уровня финансирования программ капитальных вложений, достаточного для преодоления негативной тенденции старения основных фондов, обеспечения необходимого развития инфраструктуры для увеличения объемов перевозок, а также позволяющего эффективно финансировать крупные инфраструктурные проекты, имеющие общегосударственное значение (недостаток инвестиционных средств в 2003—2006 годах составляет 25—30 млрд. рублей).

Потребности в инвестициях для опережающего развития инфраструктуры железнодорожного транспорта, динамичного обновления и модернизации подвижного состава и развития пассажирского комплекса значительно превышают собственные возможности ОАО "РЖД". Это требует разработки и использования прогрессивных форм привлечения инвестиций и возможной государственной поддержки развития, прежде всего инфраструктуры отрасли и пассажирского комплекса.

1.3. Реформирование железнодорожного транспорта

В целях повышения устойчивости работы железнодорожного транспорта, безопасности и качества оказываемых услуг, формирования единой эффективной транспортной системы страны, снижения совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом и удовлетворения растущего спроса на услуги, оказываемые на железнодорожном транспорте, Правительство Российской Федерации приняло постановление от 18 мая 2001 года № 384 "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте". Данным постановлением определены сроки, этапы и мероприятия по реформированию железнодорожного транспорта.

В частности, реформирование должно быть проведено в три этапа:

первый этап — 2001—2002 годы;

второй этап — 2003—2005 годы;

третий этап — 2006—2010 годы.

На первом этапе реформирования железнодорожного транспорта должны были быть проведены следующие мероприятия:

реструктуризация кредиторской задолженности предприятий федерального железнодорожного транспорта по платежам в бюджеты всех уровней, иным обязательным платежам и договорным обязательствам;

разработка проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, необходимых для реализации программы структурной реформы на железнодорожном транспорте;

развитие конкурентного сектора в сфере железнодорожных перевозок, в том числе создание грузовых компаний-операторов, владеющих собственным подвижным составом;

создание условий для недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта пользователей услуг, оказываемых на железнодорожном транспорте;

осуществление мероприятий по обеспечению взаимного доступа организаций федерального железнодорожного транспорта и организаций, владеющих инфраструктурой железнодорожного транспорта, к инфраструктурам железнодорожного транспорта друг друга;

инвентаризация имущества предприятий железнодорожного транспорта;

разделение на железнодорожном транспорте функций государственного регулирования и хозяйственного управления, создание открытого акционерного общества "Российские железные дороги";

продолжение приватизации и вывод из структуры федерального железнодорожного транспорта отдельных предприятий, не связанных с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ и входящих в потенциально конкурентный сектор;

формирование в рамках открытого акционерного общества "Российские железные дороги" самостоятельных структурных подразделений для осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности на железнодорожном транспорте (пассажирских перевозок в дальнем следовании и пригородном сообщении, отдельных специализированных грузовых перевозок, услуг по ремонту технических средств и производству запасных частей, иных видов деятельности, не связанных с перевозками) и введение отдельного учета по этим видам деятельности;

разработка механизма финансовой поддержки пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте;

подготовка и представление в установленном порядке отраслевой подпрограммы федеральной целевой программы "Содействие занятости населения Российской Федерации на 2002—2005 годы" в части, касающейся железнодорожного транспорта;

определение механизма внешнего и внутреннего контроля проведения структурной реформы на железнодорожном транспорте, предусматривающего минимизацию риска потери активов и других возможных рисков.

В рамках второго этапа реформирования железнодорожного транспорта предусматривалось проведение следующего комплекса мероприятий:

реорганизация открытого акционерного общества "Российские железные дороги" путем выделения в дочерние акционерные общества самостоятельных структурных подразделений, осуществляющих отдельные виды предпринимательской деятельности на железнодорожном транспорте (пассажирские перевозки в дальнем следовании, отдельные специализированные грузовые перевозки, перевозки пассажиров в пригородном сообщении, услуги по ремонту технических средств и производству запасных частей, а также иные виды деятельности, не связанные с перевозками);

поэтапное сокращение перекрестного субсидирования;

создание условий для повышения уровня конкуренции в сфере грузовых и пассажирских перевозок;

переход к свободному ценообразованию в конкурентных секторах;

создание условий для приобретения компаниями-операторами магистральных локомотивов;

привлечение инвестиций для развития железнодорожного транспорта;

проработка организационно-правовых механизмов и последствий выделения самостоятельных структурных подразделений, осуществляющих грузовые перевозки, из открытого акционерного общества "Российские железные дороги" и рассмотрение вопроса о целесообразности такой реорганизации.

На третьем этапе реформирования железнодорожного транспорта необходимо продолжить привлечение инвестиций для развития железнодорож-

ного транспорта путем продажи пакетов акций дочерних обществ открытого акционерного общества "Российские железные дороги" и других акционерных обществ, созданных на железнодорожном транспорте с участием государственного капитала.

В отчете о ходе выполнения мероприятий первого этапа реформирования железнодорожного транспорта определены следующие основные итоги:

В части реструктуризации кредиторской задолженности предприятий федерального железнодорожного транспорта по платежам в бюджеты всех уровней и иным обязательным платежам

В 2002 году МПС России приняты меры, обеспечивающие внесение железными дорогами текущих налоговых платежей и сборов в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды.

За 10 месяцев 2002 года текущие платежи внесены в полном объеме в размере 81,9 млрд. рублей.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2001 года № 890, от 1 октября 2001 года № 699 и от 3 сентября 1999 года № 1002 проведена реструктуризация кредиторской задолженности предприятий железнодорожного транспорта по платежам в бюджеты всех уровней и иным обязательствам.

Задолженность организаций федерального железнодорожного транспорта перед бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами реструктурирована в сумме 54 млрд. рублей. Задолженность перед федеральным бюджетом реструктурирована в размере 22 млрд. рублей.

Погашено в счет реструктуризации 2,3 млрд. рублей. Реструктурированная задолженность железных дорог перед региональными и местными бюджетами составила 16,9 млрд. рублей.

Внесено по реструктуризации 3,1 млрд. рублей. Реструктурированная задолженность железных дорог по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды составила 6,9 млрд. рублей.

Перед дорожным фондом реструктурированная задолженность составила 8,1 млрд. рублей.

Погашено в счет реструктуризации 1,2 млрд. рублей.

В части реструктуризации просроченной кредиторской задолженности предприятий федерального железнодорожного транспорта поставщикам товаров и услуг

В течение 2001—2002 годов МПС России проведены мероприятия, направленные на снижение кредиторской задолженности поставщикам и подрядчикам, прочим кредиторам, в том числе и просроченной кредиторской задолженности. Кредиторская задолженность основной деятельности железных дорог снижена в 2002 году на 22,7 млрд. рублей и составила на 1 ноября 2002 года 87 млрд. рублей.

В части правового обеспечения структурной реформы на железнодорожном транспорте по разделению функций государственного регулирования и организации хозяйственной деятельности, возможности создания открытого акционерного общества для организации хозяйственной деятельности, функционирования независимых перевозчиков на железнодорожном транспорте, ограничения хозяйственного оборота имущества инфраструктуры железнодорожного транспорта

24 декабря 2002 года проекты федеральных законов "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" и "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" были приняты в третьем чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. 27 декабря 2002 года законопроект одобрен на пленарном заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В части определения сфер деятельности на железнодорожном транспорте, относящихся к естественно-монопольному и потенциально конкурентному секторам

24 декабря 2002 года проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О естественных монополиях" был принят в третьем чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. 27 декабря 2002 года законопроект одобрен на пленарном заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В части определения порядка приватизации предприятий и имущества федерального железнодорожного транспорта

24 декабря 2002 года проект федерального закона "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта" был принят в третьем чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. 27 декабря 2002 года на пленарном заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации законопроект отклонен, предложено создать согласительную комиссию по снятию разногласий по законопроекту.

В части обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре федерального железнодорожного транспорта независимых транспортных организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере железнодорожных перевозок (компаний-операторов, в том числе владеющих инфраструктурой, не входящей в состав федерального железнодорожного транспорта)

МПС России совместно с МАП России, Минэкономразвития России, представителями компаний-операторов и общественных организаций подготовило проект правил равноправного доступа к инфраструктуре железнодо-

рожного транспорта. Проект правил одобрен Общественным советом при Комиссии Правительства Российской Федерации по структурной реформе железнодорожного транспорта.

МПС России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 года № 194 "Об основах государственного регулирования тарифов на грузовые железнодорожные перевозки".

В части упорядочения функций федеральных органов исполнительной власти в области железнодорожного транспорта

МПС России разработан перечень основных задач и функций МПС России после разделения функций государственного регулирования и хозяйственного управления на железнодорожном транспорте. При подготовке данного документа учтены предложения Минэкономразвития России, Минфина России, Минимущества России, МАП России, Минобороны России и ФЭК России.

Данные предложения использованы для подготовки проектов постановлений Правительства Российской Федерации "Вопросы Министерства путей сообщения Российской Федерации" и "Об утверждении Положения о Министерстве путей сообщения Российской Федерации".

В части проведения инвентаризации (включая оценку технического состояния) имущества предприятий, подведомственных МПС России, проведения сводного аудита финансово-хозяйственной деятельности предприятий, подведомственных МПС России

Проведена инвентаризация имущества железнодорожного транспорта по состоянию на 31 декабря 2001 года. МПС России устранило нарушения в учете и движении имущества, выявленные Центральной инвентаризационной комиссией.

В 2003 году предусмотрена регистрация имущества предприятий, подведомственных МПС России. На эти цели предприятиями МПС России выделяются средства в размере 6,4 млрд. рублей.

МПС России подготовлены и направлены в Комиссию Правительства Российской Федерации по вопросам тарифного регулирования на федеральном железнодорожном транспорте материалы о результатах аудиторской проверки консолидированной финансовой отчетности МПС России за 2001 год.

МПС России совместно с Минэкономразвития России подготовлено и утверждено техническое задание на проведение аудита организаций федерального железнодорожного транспорта по итогам их деятельности за 2002 год.

В части приватизации государственных предприятий, не связанных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транспорте, входящих в потенциально конкурентный сектор, посредством включения предприятий в состав имущественного комплекса открытого акционерного общества "Российские железные дороги" с выделением в дочернее открытое акционерное общество после регистрации открытого акционерного общества "Российские железные дороги"; акционирования с передачей 100 % акций в качестве вклада в уставный капитал открытого акционерного общества "Российские железные дороги"; акционирования с закреплением акций в государственной собственности и последующей их продажей в порядке, установленном законодательством

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 декабря 1997 года № 1201, постановлениями Правительства Российской Федерации от 21 марта 1998 года № 338, от 23 августа 2001 года № 623, 21 ноября 2001 года № 807, от 26 апреля 2002 года № 272 и от 18 мая 2001 года № 384 МПС России осуществлялась приватизация государственных предприятий, не связанных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транспорте.

МПС России подготовлены и направлены в Минимущество России предложения по включению в план приватизации на 2003 год 68 предприятий, не связанных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ.

С целью формирования имущественного комплекса открытого акционерного общества "Российские железные дороги" подготовлен проект перечня организаций железнодорожного транспорта, имущество которых вносится в уставный капитал открытого акционерного общества "Российские железные дороги". На согласительном совещании у первого заместителя Министра путей сообщения Российской Федерации В.И. Якунина 30 декабря 2002 года принято решение направить в Минэкономразвития России и МАП России дополнительные материалы по обоснованию целесообразности включения отдельных организаций в указанный перечень организаций железнодорожного транспорта, имущество которых вносится в уставный капитал открытого акционерного общества "Российские железные дороги".

В части разработки и представления в установленном порядке отраслевой подпрограммы в Федеральную целевую программу "Содействие занятости населения Российской Федерации на 2002—2005 годы"

МПС России подготовлены предложения по вопросам занятости высвобождаемых работников железнодорожного транспорта. С учетом данных предложений Минтруд России представил в Правительство Российской Фе-

дерации доклад "О мерах по обеспечению занятости высвобождаемых работников железнодорожного транспорта".

В части создания механизма финансовой поддержки убыточных видов деятельности

МПС России 1 июля 2002 года направило в Минфин России предложения в проект федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", предусматривающие выделение бюджетных средств на компенсацию убытков от пассажирских перевозок, вызванных государственным регулированием тарифов в дальнем следовании, а также потерями доходов железнодорожного транспорта от предоставления права льготного проезда отдельным категориям граждан в соответствии с федеральным законом.

С целью поэтапной ликвидации перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых МПС России подготовило проект постановления Правительства Российской Федерации "О механизме финансовой поддержки пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте" и график поэтапной ликвидации перекрестного субсидирования. Указанные документы согласованы с Минтрудом России, Минюстом России и ФЭК России. В соответствии с решениями, принятыми на заседании Правительства Российской Федерации 11 декабря 2002 года, перечисленные документы находятся на согласовании в Минфине России и Минэкономразвития России.

Подводя итоги первого этапа, в целом можно констатировать выполнение основной части программных мероприятий, предусмотренных нормативными актами Правительства и законодательными актами Федерального Собрания Российской Федерации.

К основным итогам второго этапа реформирования заместитель Министра транспорта Российской Федерации С.А. Аристов в выступлении 10 июня 2005 года на конференции, посвященной итогам второго этапа реформирования железнодорожного транспорта, отнес выполнение следующих мероприятий:

В сентябре 2003 было создано открытое акционерное общество "Российские железные дороги" (ОАО "РЖД"). 2004 год стал первым годом полноценной работы новообразованной государственной компании. При этом очень важно, что проведение структурной реформы не привело к снижению финансово-экономических показателей железнодорожного транспорта. При росте ВВП на 7,1%, грузооборот компании вырос в прошлом году на 8 %, пассажирооборот — на 3,5 %, средняя скорость доставки грузов увеличилась на 6 %, рост производительности труда в отрасли составил около 7 %.

Получило дальнейшее развитие формирование конкурентной среды в сфере предоставления услуг подвижного состава. В 2004 году доля независимых частных компаний на этом рынке увеличилась до 30 %.

В сфере реформирования государственного управления сформировалась новая система государственного регулирования развития железнодорожного транспорта. В частности, было упразднено Министерство путей сообщения Российской Федерации — орган, ранее отвечавший за проведение струк-

турной реформы. Его функции были переданы Минтрансу России. В качестве главного достоинства новой системы управления можно выделить преодоление узкой отраслевой направленности в осуществлении государственных функций, позволяющих теперь увязывать перспективные сценарии развития железнодорожного транспорта с развитием других отраслей транспортного комплекса.

Накопленный при проведении реформы опыт позволил выявить отдельные недостатки, не затрагивающие, впрочем, самой идеологии процессов реформирования. В результате постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2004 года № 811 в Программу структурной реформы на железнодорожном транспорте были внесены необходимые изменения.

Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте предусматривается два способа создания самостоятельных структурных подразделений ОАО "РЖД" в форме открытых акционерных обществ: путем учреждения вновь дочерних ОАО; для пассажирских перевозок дальнего следования — путем реорганизации ОАО "РЖД" и выделения из его состава Федеральной пассажирской компании, 100 % акций которой будут принадлежать Российской Федерации.

В течение 2004—2005 годов советом директоров ОАО "РЖД" рассмотрены и одобрены концепции реформирования ОАО "РЖД" в следующих сферах:

- производства и ремонта путевой техники;
- производства средств железнодорожной информатики и телемеханики;
- капитального ремонта грузовых вагонов и производства запасных частей для них;
- капитального строительства и проектно-изыскательских работ;
- научно-исследовательской и проектно-конструкторской деятельности;
- специализированных грузовых перевозок на базе имущества "Трансконтейнер" — филиала ОАО "РЖД";
- специализированных перевозок грузов в изотермическом подвижном составе на базе имущества "Рефсервис" — филиала ОАО "РЖД";
- пассажирского комплекса дальнего следования.

Реформирование пассажирского комплекса в пригородном сообщении осуществляется путем создания отдельных пригородных пассажирских компаний исходя из условий функционирования пригородного сообщения в каждом конкретном регионе.

На заседаниях совета директоров ОАО "РЖД" в апреле 2005 года приняты решения о создании пригородных пассажирских компаний на Дальневосточной, Красноярской, Московской и Свердловской железных дорогах.

В марте 2005 года на заседании совета директоров ОАО "РЖД" одобрена Концепция реформирования пассажирского комплекса дальнего следования. Кроме того, в целях доработки вопросов реформирования пассажирского комплекса дальнего следования советом директоров ОАО "РЖД" принято решение об образовании соответствующей комиссии совета директоров ОАО "РЖД".

Реализация Концепции реформирования пассажирского комплекса дальнего следования требует осуществления установленных законодательством длительных организационно-правовых процедур, предусматривающих разработку и принятие специального закона и других нормативных актов, а также решения задачи прекращения перекрестного субсидирования пассажирских перевозок за счет грузовых.

В число вопросов, подлежащих приоритетному рассмотрению, входит развитие конкуренции на рынке грузовых перевозок. Для обеспечения выполнения задачи роста конкуренции в грузовых перевозках необходимо принятие ряда организационно-правовых решений, прежде всего Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти.

Показателем развития конкуренции на железнодорожном транспорте является увеличение доли парка частных грузовых вагонов.

В 2005 году на рынке грузовых перевозок активно развивается конкурентная среда внутри магистрального железнодорожного транспорта. Если раньше частные услуги ограничивались экспедиторской деятельностью, то сейчас лицензией на право деятельности в области железнодорожных грузовых перевозок обладают более 80 операторских компаний. Крупнейшие из них осуществляют перевозки грузов в собственном подвижном составе, остальные пользуются услугами аренды подвижного состава.

В целях развития конкуренции в секторе по ремонту грузовых вагонов, привлечения в него дополнительных инвестиций прорабатывается вопрос расширения производственной базы объектов локомотивного и вагонного хозяйства, передаваемой в создаваемые дочерние и зависимые общества ОАО "РЖД".

Необходимо отметить, что в настоящее время законодательство в такой важной сфере, как ценообразование на транспорте, не носит необходимого системного характера. Имеют место различные методологические подходы к ценовому регулированию.

К началу третьего этапа структурной реформы на железнодорожном транспорте обеспечено формирование нормативно-правовой базы функционирования отрасли, разделены функции государственного и хозяйственного управления, создан единый хозяйствующий субъект — ОАО "РЖД". На первых двух этапах реформа получила активное развитие конкуренция в области операторской деятельности, появились первые частные пассажирские компании-перевозчики и владельцы частных локомотивов. Начато создание дочерних компаний в области специализированных грузовых перевозок, пригородных перевозок, в сферах строительства и проектно-изыскательской деятельности, капитального ремонта подвижного состава и производства запасных частей для них, научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности и прочих видов деятельности на базе функциональных филиалов и "ОАО "РЖД". В процессе реформирования железнодорожного транспорта обеспечены бесперебойность и устойчивость работы, полностью удовлетворен спрос экономики и населения на перевозки, повышено качест-

во транспортных услуг, снижены реальные транспортные издержки грузовладельцев.

Вместе с тем развитие конкурентной среды в области операторской деятельности носило сегментарный характер, характеризуемый вхождением частного подвижного состава в преимущественно высокодоходные сектора перевозок, и не обеспечило появление альтернативных ОАО "РЖД" универсальных публичных перевозчиков. Государственное регулирование тарифов на грузовые перевозки, основанное лишь на законодательстве о естественных монополиях, создавало для ОАО "РЖД" дискриминационные условия по сравнению с частными компаниями-операторами в части возможности конкуренции за предоставление грузовых вагонов под перевозку высокодоходных грузов.

Существенным фактором, сдерживающим развитие конкуренции на рынке услуг по предоставлению услуг локомотивной тяги, явилось отсутствие выделенной локомотивной составляющей в тарифе.

В сфере пассажирских перевозок остается нерешенным вопрос о покрытии убыточности пассажирского комплекса за счет бюджетных средств, что сдерживает дальнейшие структурные преобразования в данном сегменте рынка железнодорожных перевозок.

Состояние основных фондов железнодорожного транспорта характеризуется высокой степенью износа, обусловленной недофинансированием модернизации и развития инфраструктуры и подвижного состава. Причинами дефицита инвестиций в отрасль являются ограничение в обороте объектов инфраструктуры, а также низкая рентабельность деятельности, отсутствие инвестиционной составляющей в тарифе, выполнение обременительных государственных регуляторных и социальных функций, что ограничивает возможности холдинга "РЖД" по привлечению средств частных инвесторов. До настоящего времени не сформирована комплексная государственная программа поддержки развития железнодорожного транспорта.

Третий этап реформирования железнодорожного транспорта осуществляется в соответствии с Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 года № 384 и Планом мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте на 2006—2010 годы, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 августа 2006 года № 1094р.

В информации Минтранса России о ходе реализации структурной реформы на железнодорожном транспорте отражены следующие основные итоги:

Проведена работа по подготовке Целевой модели рынка транспортных услуг на железнодорожном транспорте.

Подготовка указанного документа преследовала цель конкретизации мероприятий третьего этапа реформы, определения дальнейших направлений развития отрасли.

Целевая модель рынка железнодорожных транспортных услуг к концу третьего этапа структурной реформы была одобрена Правительственной комиссией по вопросам развития промышленности, технологий и транспорта Российской Федерации 16 мая 2007 года. В соответствии с Целевой моделью до завершения третьего этапа реформы базовыми элементами преобразования рынка железнодорожных транспортных услуг являются создание Федеральной пассажирской компании, создание грузовых компаний, расширение спектра деятельности операторов подвижного состава.

В соответствии с Целевой моделью будут созданы условия для привлечения частных инвестиций в обновление и увеличение парка локомотивов. В частности, будут созданы условия для курсирования собственных поездных формирований на отдельных маршрутах, а также обеспечено выделение в тарифе на перевозки локомотивной составляющей.

В целях реализации Целевой модели проводятся мероприятия по следующим направлениям:

- развитие рынка грузовых перевозок на железнодорожном транспорте;
- создание условий для образования в последующем независимых перевозчиков;

- развитие операторской деятельности, в том числе перевозок собственными поездными формированиями;

- развитие рынка пассажирских перевозок;

- создание условий для образования независимых пассажирских компаний в дальнем и пригородном сообщении;

- развитие рынка ремонтных и сервисных услуг;

- развитие рынка терминальной и логистической деятельности;

- развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

- создание конкретных экономических механизмов, заинтересовывающих участников перевозочного рынка в наращивании, обновлении, модернизации производственных фондов, составляющих основу железнодорожного транспорта (вагонов, локомотивов, погрузочно-выгрузочных средств, складов и терминалов, элементов инфраструктуры);

- обеспечение недискриминационного доступа к услугам естественно-монопольного и временно-монопольного сегментов.

1.4. Состояние железнодорожного транспорта на современном этапе и планы на ближайшую перспективу

В Докладе Министра транспорта Российской Федерации И.Е. Левитина на расширенном заседании коллегии Министерства транспорта Российской Федерации 24 марта 2008 года "Об основных итогах социально-экономического развития транспортного комплекса, геодезии и картографии в 2007 году, задачах на 2008 год и среднесрочную перспективу до 2010 года" в основном дана оценка результатов выполнения мероприятий реформирова-

ния железнодорожного транспорта и поставлены задачи по реформированию до 2010 года.

В докладе, в частности, говорится о том, что в 2007 году решен ряд задач, имеющих важнейшее значение для дальнейшего хода реформ на железнодорожном транспорте. Разработана Целевая модель рынка железнодорожных транспортных услуг. Подготовлен проект Стратегии развития железнодорожного транспорта Российской Федерации до 2030 года. Этот стратегический документ должен стать инструментом реализации политики пространственного развития России, освоения ресурсной базы регионов и выравнивания уровня жизни населения.

Финансирование мероприятий по развитию инфраструктуры железнодорожного транспорта осуществляется в основном за счет внебюджетных источников.

В 2007 году на железнодорожном транспорте введено 150 километров вторых путей, сданы в постоянную эксплуатацию после реконструкции 8 мостов. На железные дороги с учетом лизинга поставлено более 60 тыс. грузовых вагонов, из них почти 70% — частными операторскими компаниями.

В соответствии с Инвестиционной программой ОАО "РЖД" объем инвестиций в 2008—2010 годах составит около 430 млрд. рублей.

На приобретение и модернизацию подвижного состава в 2008 году будет направлено почти 100 млрд. рублей.

Целью государственной поддержки в сфере инфраструктуры железнодорожного транспорта является стимулирование привлечения частных инвестиций в отрасль, развитие инфраструктуры в районах Сибири и Дальнего Востока.

Основная доля бюджетных средств в 2008 году будет использована на строительство железнодорожной линии Беркакит—Томмот—Якутск.

В 2008 году министерство продолжит осуществление мероприятий по реализации третьего этапа структурной реформы на железнодорожном транспорте. Перечень этих мероприятий утвержден Правительством Российской Федерации.

В 2008 году внимание в первую очередь будет уделено реформе пассажирского комплекса. Должны быть определены способы и сроки создания федеральной пассажирской компании.

Продолжится работа по формированию конкурентной среды в сфере грузовых перевозок. Необходимо создание правовых условий по доступу всех заинтересованных пользователей к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта.

В 2007 году Минтранс России был издан пакет нормативных правовых актов, которые создали правовую основу для осуществления перевозок с использованием собственных поездных формирований, состоящих из вагонов и локомотивов, не принадлежащих перевозчику, допуска подвижного состава, не принадлежащего перевозчику, на инфраструктуру. Использование для перевозок частного парка не только вагонов, но и локомотивов определено Целевой моделью рынка в качестве одного из приоритетных направлений развития железнодорожного транспорта на третьем этапе реформы.

В 2008—2010 годах на основе изданных нормативных правовых актов будут отработаны практические механизмы взаимодействия владельцев собственных поездных формирований с перевозчиками и иными участниками рынка.

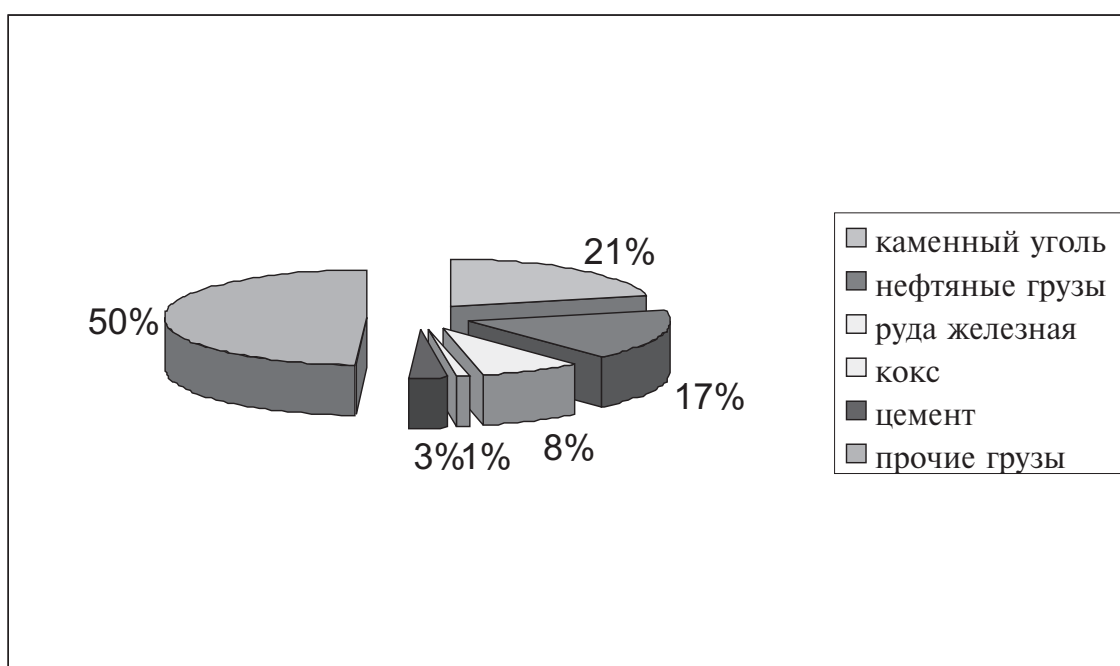
Приоритетным направлением в 2008 году остается завершение работы над проектом Стратегии развития железнодорожного транспорта до 2030 года, актуализация нормативной правовой базы, формирование системы технического регулирования.

Производственно-экономические показатели железнодорожного транспорта

В 2007 году грузооборот на железнодорожном транспорте увеличился на 7 % и составил 2090,3 млрд. тонна-километров. Доля железнодорожного транспорта в коммерческом грузообороте, выполненном всеми видами транспорта (за исключением трубопроводного), возросла до 89,9 %.

Объем перевозок грузов в 2007 году вырос по сравнению с показателями 2006 года на 2,6 % и составил 1344,2 млн. тонн.

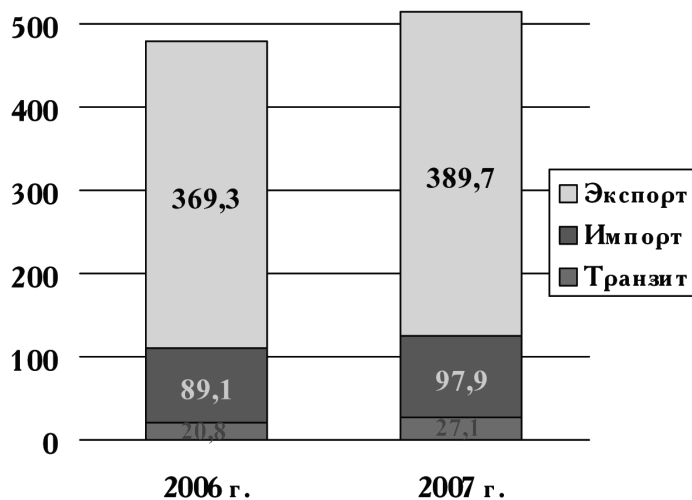
Структура погрузки основных видов грузов на железнодорожном транспорте в 2007 году



Динамично развиваются международные перевозки: их объем в 2007 году составил 514 млн. тонн (+ 7,4 % по сравнению с 2006 годом). Грузооборот в международном сообщении увеличился на 9,1 % и составил 1 020 млрд. тонна-километров.

Увеличились объемы перевозок экспортных грузов — на 5,5 % (до 390 млн. тонн), импортных грузов — на 9,9 % (до 98 млн. тонн), транзитных грузов — на 30,2 % (до 27 млн. тонн).

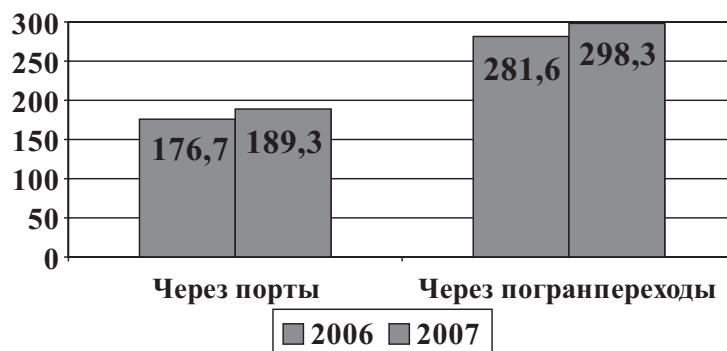
Динамика объемов международных перевозок (млн. т)



Доля международных перевозок в структуре перевозок грузов железнодорожным транспортом увеличилась до 34,5%.

В структуре международных перевозок грузов в разрезе видов сообщений динамика изменилась следующим образом: доля экспортных перевозок увеличилась на 1,2 процентных пункта по отношению к 2006 году и составила 75,7 %, доля транзитных перевозок увеличилась на 0,9 процентных пункта и составила 5,2%.

Динамика экспортно-импортных перевозок (млн. т)



Выросла средняя дальность перевозок грузов на 2,7% (+ 36,3 км) по сравнению с 2006 годом. Средняя скорость доставки грузов увеличена на 3,2%. Увеличена надежность доставки по маршрутным отправкам в среднем на 1,3%.

Тарифы на грузовые внутригосударственные перевозки и экспортно-импортные перевозки с участием российских портов были проиндексированы в среднем на 10,9%. Рост тарифов не превысил уровня инфляции. В рамках среднего уровня индексации фактически была проведена следующая дифференцированная индексация тарифов на перевозки грузов в собственных поездах:

- на перевозки грузов 1-го тарифного класса — 3,7%;
- на перевозки грузов 2-го тарифного класса — на 6,4%;
- на перевозки грузов 3-го тарифного класса — на 8,4%.

Изменение уровней тарифов на перевозки экспортно-импортных грузов через сухопутные погранпереходы и транзитные перевозки в 2007 году не производилось. Тарифы на перевозки в указанных видах сообщения сохранены на прежнем уровне.

Следует отметить, что прирост тарифов на железнодорожном транспорте ниже уровня инфляции, ниже индекса цен на промышленную продукцию и тарифа на электроэнергию.

Пассажиروоборот на железнодорожном транспорте общего пользования в 2007 году составил 174,7 млрд. пассажирокилометров, при этом пассажиروоборот при перевозках в поездах дальнего следования увеличился по сравнению с 2006 годом на 2,9% и составил 128,6 млрд. пассажирокилометров.

Отправлено свыше 1,28 миллиарда пассажиров, что составляет 95,1 % по сравнению с 2006 годом. По итогам 2007 года в дальнем следовании отправлено 136,6 миллиона пассажиров, что выше уровня 2006 года на 0,7 миллиона человек (0,5%). В международном сообщении перевезено более 25 миллионов пассажиров. Всего в 2007 году отправлено в пригородном пассажирском сообщении 1145,3 миллиона пассажиров, что ниже уровня прошлого года на 10,9 миллиона человек (5,4%).

В 2007 году увеличился парк железнодорожного подвижного состава на 3,9% (до 955 тыс. единиц подвижного состава).

В 2007 году состоялся эксплуатационный пробег магистрального грузового тепловоза "Витязь", разработанного ОАО "РЖД" и ЗАО "Трансмашхолдинг". Началось производство новых электропоездов Siemens (Германия) и Alstom (Франция), предназначенных для высокоскоростного движения на участках Москва — Санкт-Петербург, Санкт-Петербург — Хельсинки.

2. ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

2.1. Нормативно-правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта

Все вышеперечисленные процессы и мероприятия реформирования железнодорожного транспорта должны быть своевременно отражены в нормативно-правовых актах, направленных на регулирование железнодорожной отрасли. Однако содержание данных нормативных правовых актов в значительной степени не соответствуют реальным условиям, сложившимся на железнодорожном транспорте, и этот разрыв неумолимо растет.

Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям считает, что нормативное правовое регулирование должно обеспечить повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых им услуг, стимулировать создание единого экономического пространства страны, формирование единой гармоничной транспортной системы и снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов и пассажиров железнодорожным транспортом, и неоднократно обращала внимание Правительства Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации на необходимость принятия незамедлительных мер по усовершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность железнодорожного транспорта.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации последовательно и заинтересованно участвует в большой общегосударственной работе по развитию железнодорожного транспорта. С учетом специфики и места Совета Федерации в системе власти деятельность профильных комитетов и комиссий Совета Федерации сосредоточена прежде всего на проблеме оптимального нормативно-правового регулирования отрасли. Они самостоятельно, а также совместно с Государственной Думой, другими федеральными и региональными структурами рассматривают эту проблему на пленарных заседаниях, многочисленных "круглых столах", конференциях, мероприятиях комитетов и комиссий, в ходе командировок и работы сенаторов на местах. В Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям создана специальная подкомиссия по железнодорожному транспорту.

Структурная реформа железнодорожного транспорта идет вперед, в железнодорожной отрасли происходят кардинальные изменения, а федеральные законы, направленные на регулирование процессов реформирования, все больше и больше отстают даже от нынешних реалий, не говоря о перспективе. То же можно сказать об отраслевых нормативных актах. Усугубляется

противоречие системы правоотношений в сфере транспорта с положениями нормативных актов, регулирующих административную реформу в стране, реформы технического регулирования, энергетики, природопользования.

Принятая Стратегия развития железнодорожного транспорта на период до 2030 года должна базироваться на синхронизации программ и планов развития машиностроительного, топливно-энергетического, металлургического комплексов, программ социально-экономического развития регионов страны. Правомерно вести речь и о более глубоком нормативно-правовом взаимодействии с железнодорожными системами других государств с учетом интеграции российских железных дорог в систему международных перевозок и задачи максимально эффективного использования транзитного потенциала России.

К ключевым вопросам законодательного регулирования деятельности железнодорожного транспорта можно отнести:

уточнение функций государства в области регулирования деятельности железнодорожного транспорта, заключающейся в упразднении ряда функций государственных органов и закреплении ряда новых полномочий, направленных на создание равноправных рыночных условий работы различных субъектов перевозочного процесса;

унификацию железнодорожного законодательства на едином пространстве колеи 1520 мм, а также единой технической политики в целях совместимости технических средств и имущества владельцев инфраструктуры, перевозчиков, операторов (собственников) подвижного состава и других участников международного рынка железнодорожных транспортных услуг;

установление тарифов, плат и сборов на основе себестоимости работ (услуг) с учетом полного возмещения затрат, связанных с осуществлением перевозок на уровне, обеспечивающем нормативную рентабельность собственного капитала и экономически обоснованный уровень доходности инвестированного капитала;

создание базы для формирования и нормативного обеспечения действия механизмов субсидирования из бюджета полного объема убытков от железнодорожных пассажирских перевозок в дальнем следовании и пригородном сообщении, имеющих огромное социальное значение.

Кроме того, нуждается в современном и срочном нормативном регулировании комплекс прав, обязанностей и ответственности всех участников перевозок, оказания услуг железнодорожной инфраструктуры, в том числе установление и уточнение этого применительно к субъектам предпринимательской деятельности на железнодорожном транспорте необщего пользования.

Остро заявляют о себе вопросы земельных отношений, конкурентной среды внутри отрасли, взаимодействия железнодорожников с организациями других видов транспорта и так далее.

Острота ситуации способна заключаться в том, что новая сложившаяся структура железнодорожного транспорта не сможет быть корректно описана законами ввиду возникших в процессе реформирования нормативно-правовых противоречий. Придется выходить на фундаментальные политические решения или разрешать крупные социальные проблемы; об этом следует задуматься и не тормозить необходимый, хотя и сложный, законотворческий процесс.

2.2. Состояние нормативно-правовой базы

Рассматривая нормативно-правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта, необходимо учитывать в первую очередь ход работы по внесению кардинальных изменений в основные федеральные законы — "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации", "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации", "Об особенностях управления имуществом железнодорожного транспорта".

Обновление трех основных федеральных законов, регулирующих деятельность железнодорожного транспорта, уже второй год фактически не осуществляется. Принимая во внимание обещание Минтранса России к осени 2006 года разработать и представить проекты федеральных законов по внесению изменений в федеральные законы "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации", "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации", "Об особенностях управления имуществом железнодорожного транспорта", Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям прекратила рассмотрение отдельных изменений в эти законы, рекомендуя учитывать их комплексно в контексте новых законов. С данной позицией согласились и профильные комитеты Государственной Думы, и Министерство транспорта Российской Федерации, и ОАО "РЖД".

В целях дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы железнодорожного транспорта в январе 2005 года в Минтрансе России была создана рабочая группа по внесению изменений в федеральные законы "О железнодорожном транспорте" и "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации", в которую вошли представители Федерального Собрания Российской Федерации, Минтранса России, ОАО "РЖД", Ассоциации экспедиторов, Национальной ассоциации транспортников, ряда других некоммерческих объединений и частных операторских компаний. Однако по целому ряду причин до настоящего времени работа по внесению необходимых комплексных изменений в вышеуказанные федеральные законы не завершена.

С 2006 года до середины 2007 года данная работа активно не велась в связи отсутствием полного перечня субъектов перевозочной деятельности на железнодорожном транспорте и определения их взаимоотношений. После принятия Целевой модели рынка транспортных услуг на железнодорожном транспорте работа по разработке вышеуказанных законопроектов активизировалась. В частности, в Федеральный закон от 10 января 2003 года № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" подготовлены изменения в части раскрытия правовых основ деятельности операторов подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками, конкретизации условий недискриминационного доступа перевозчиков и других заинтересованных лиц к услугам по использованию инфраструктуры, уточнения условий развития инфраструктур железнодорожного транспорта общего пользования, уточнения и укрепления правового статуса организаций железнодорожного транспорта необщего пользования, развития положений закона, касающихся сфер компетенции и порядка осуществления функций органов государственной власти, включая органы власти субъектов Российской Федерации.

Однако по ряду положений проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" возникли разногласия между Минтрансом России и ОАО "РЖД". Кроме того, по вопросам государственного регулирования тарифов, сборов и платы за услуги железнодорожного транспорта возникли разногласия и с ФСТ России. К основным, в частности, относятся:

а) включение в законопроект понятия оказания услуг локомотивной тяги как самостоятельного вида бизнеса на железнодорожном транспорте.

Минтранс России считает, что включение в законопроект понятия "локомотивная тяга" необходимо, имея в виду, что с учетом реализации структурной реформы на железнодорожном транспорте, развития различных видов услуг появляется необходимость доступа к услугам локомотивной тяги. На сегодняшний день реальная конкуренция сложилась в сфере оперирования грузовыми вагонами. Вместе с тем целью реформы является развитие конкуренции среди перевозчиков. С учетом отсутствия у таких операторов тягового подвижного состава и в целях создания благоприятных условий для перевозок собственными поездными формированиями представляется целесообразным законодательно предусмотреть возможность оказания услуг локомотивной тяги любыми заинтересованными организациями, имеющими желание и возможность вкладывать средства в приобретение локомотивов.

ОАО "РЖД" полагает, что включение данного положения нецелесообразно;

б) к какому виду отнести услуги маневровых локомотивов как составной части услуг инфраструктуры — к самостоятельному виду бизнеса либо неотъемлемой услуге, оказываемой перевозчиком.

Минтранс России считает, что маневровые работы являются начальными операциями перевозочного процесса и должны оказываться не только перевозчиком, но в первую очередь владельцем инфраструктуры. Задача перевозчика — доставить груз из пункта отправления в пункт назначения, что выполняется с использованием магистральных локомотивов. Дальнейшие операции по доставке вагонов к местам погрузки и выгрузки осуществляются с использованием маневровых локомотивов, возможность содержания которых на железнодорожных станциях в условиях реформирования будет в первую очередь у владельца инфраструктуры.

ОАО "РЖД" считает, что маневровые локомотивы не могут входить в объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта;

в) разграничение услуг инфраструктуры на услуги для осуществления перевозок и иные услуги.

Минтранс России считает, что инфраструктура предназначена для выполнения всех стадий перевозочного процесса, а не только процесса доставки (функция перевозчика).

ОАО "РЖД" считает, что услуги инфраструктуры могут оказываться только перевозчикам для осуществления перевозок.

Стороны согласились с позицией ОАО "РЖД";

г) публичность только договора оказания услуг по использованию инфраструктуры для осуществления перевозок.

Минтранс России считает, что договоры об оказании услуг по использованию инфраструктуры для осуществления перевозок и об оказании услуг

по использованию инфраструктуры и (или) объектов инфраструктуры являются публичными договорами.

ОАО "РЖД" считает, что публичным является только договор оказания услуг по использованию инфраструктуры для осуществления перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом общего пользования, и только для перевозчика;

д) законность положений статьи 8 законопроекта (тарифы, сборы и платы на железнодорожном транспорте).

Минтранс России и ОАО "РЖД" считают, что указанные в статье тарифы, сборы и платы устанавливаются на основе себестоимости услуг с учетом возмещения всех экономически обоснованных затрат, связанных с оказанием таких услуг, и принятого федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий уровня рентабельности. При этом обеспечивается экономически обоснованный уровень доходности инвестированного капитала, используемого в сферах деятельности по оказанию таких услуг, в соответствии с методикой, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий (экономически обоснованные тарифы, сборы и платы).

ФСТ России считает, что предлагаемая редакция статьи 8 не может быть согласована, так как противоречит законодательству Российской Федерации о естественных монополиях как в части компетенции по определению основ ценообразования и правил государственного регулирования тарифов, так и в части основных принципов и сфер государственного регулирования, закрепленных в Федеральном законе "О естественных монополиях".

В отношении вновь построенных инфраструктур и (или) объектов инфраструктуры **Минтранс России и ОАО "РЖД"** считают, что в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях государственное регулирование тарифов, сборов и плат, связанных с оказанием услуг по использованию инфраструктуры и (или) объектов инфраструктуры, может вводиться не ранее чем через пять лет с даты ввода в эксплуатацию законченных строительством инфраструктур и (или) объектов инфраструктуры. До истечения указанного срока такие тарифы, сборы и платы устанавливаются владельцем инфраструктуры и (или) объекта инфраструктуры и перевозчиком самостоятельно, с учетом требований законодательства Российской Федерации.

ФСТ России по этому поводу считает, что предлагаемое прекращение государственного регулирования тарифов на услуги по использованию инфраструктуры, оказываемые на вновь построенных железнодорожных путях общего пользования, означает изменение сфер регулирования, установленных законом о естественных монополиях, что вступает в прямое противоречие с действующим законодательством.

При наличии конкуренции в сфере оказания услуг по использованию инфраструктуры и (или) объектов инфраструктуры **Минтранс России** считает, что федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий по согласованию с федеральным органом по выработке государственной политики в сфере железнодорожного транспорта может быть принято решение о прекращении (полном или частичном) государст-

венного регулирования тарифов, сборов и плат в отношении услуг, оказываемых на отдельных объектах инфраструктуры. Тарифы, сборы и платы, связанные с оказанием услуг по использованию данных объектов инфраструктуры, устанавливаются владельцем объекта инфраструктуры самостоятельно с учетом требований законодательства Российской Федерации.

ОАО "РЖД" считает, что при возникновении конкуренции в сфере оказания услуг по использованию инфраструктуры, в том числе на отдельных участках инфраструктуры, и на товарном рынке определенных услуг, выполняемых в сфере оказания услуг по использованию инфраструктуры, федеральный орган исполнительной власти по регулированию естественных монополий принимает решение о прекращении (полном или частичном) государственного регулирования тарифов, сборов и плат на такие услуги. В этом случае тарифы, сборы и платы на такие услуги устанавливаются владельцем инфраструктуры самостоятельно с учетом требований законодательства Российской Федерации.

ФСТ России по этому поводу считает, что отношение к прекращению государственного регулирования тарифов как к основному механизму обеспечения инвестиционной активности частного капитала является упрощенным и ошибочным.

По мере реализации третьего этапа структурной реформы железнодорожного транспорта общего пользования из естественно-монопольного сегмента деятельности железнодорожного транспорта будут выделяться виды деятельности, на которые не распространяется законодательство о естественных монополиях, но которые на этапе перехода в состояние полноценной конкуренции должны подлежать государственному регулированию с применением прямых и косвенных методов регулирования.

Минтранс России считает, что тарифы, сборы и платы на перевозки пассажиров и багажа в пригородном сообщении устанавливаются субъектами Российской Федерации по согласованию с организациями железнодорожного транспорта, оказывающими услуги по перевозкам пассажиров и багажа в пригородном сообщении, на основании методик расчета тарифов, сборов и плат, утверждаемых федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий по согласованию с федеральным органом по выработке государственной политики в сфере железнодорожного транспорта.

ОАО "РЖД" считает, что тарифы, сборы и платы или их предельные уровни на перевозки железнодорожным транспортом общего пользования пассажиров и багажа в пригородном сообщении подлежат регулированию субъектами Российской Федерации.

Такое регулирование осуществляется на основании методик расчета тарифов, сборов и плат, утверждаемых федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий по согласованию с федеральным органом по выработке государственной политики в сфере железнодорожного транспорта.

Минтранс России считает, что тарифы, сборы и платы на железнодорожном транспорте, не регулируемые в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, устанавливаются на договорной основе.

ОАО "РЖД" считает, что тарифы, сборы и платы на железнодорожном транспорте, не регулируемые в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, устанавливаются самостоятельно организациями железнодорожного транспорта в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Перевозчики вправе самостоятельно с соблюдением требований антимонопольного законодательства Российской Федерации устанавливать тарифы, сборы и платы на выполняемые ими перевозки и непосредственно связанные с перевозками работы (услуги), относящиеся к сфере государственного регулирования, в отношении которых тарифы, сборы и платы в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи не установлены.

ФСТ России по этому поводу считает, что отношение к прекращению государственного регулирования тарифов как к основному механизму обеспечения инвестиционной активности частного капитала является упрощенным и ошибочным.

По мере реализации третьего этапа структурной реформы железнодорожного транспорта общего пользования из естественно-монопольного сегмента деятельности железнодорожного транспорта будут выделяться отдельные виды деятельности, на которые не распространяется законодательство о естественных монополиях, но которые на этапе перехода в состояние полноценной конкуренции должны подлежать государственному регулированию с применением прямых и косвенных методов регулирования.

Минтранс России считает, что потери в доходах организаций железнодорожного транспорта, возникшие в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и плате на железнодорожном транспорте на основании федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, возмещаются в полном объеме за счет средств бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации.

ОАО "РЖД" считает, что потери в доходах организаций железнодорожного транспорта, возникающие при государственном регулировании тарифов, сборов и плат в результате установления тарифов, сборов и плат ниже экономически обоснованных без определения источников и механизмов возмещения в полном объеме возникающих потерь в доходах организации железнодорожного транспорта, а также возникающие в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и платам на железнодорожном транспорте, возмещаются в полном объеме за счет средств бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации.

ФСТ России по этому поводу считает, что потери в доходах владельца инфраструктуры, перевозчика, возникшие в результате государственного тарифного регулирования при установлении тарифов на уровне, не обеспечивающем компенсацию экономически обоснованных расходов перевозчиков, владельцев инфраструктур и без определения источников и механизмов возмещения, а также при установлении льгот и преимуществ по тарифам, сборам и плате на железнодорожном транспорте общего пользования, на основании федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, возмещаются в пол-

ном объеме за счет средств бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Минтранс России считает, что с учетом условий перевозок, состояния рынков товаров и услуг, необходимости обеспечения конкурентоспособности транспортной системы, стимулирования развития новых технологий на железнодорожном транспорте и обеспечения равных условий предоставления услуг всем потребителям на отдельные виды перевозок могут устанавливаться исключительные или локальные тарифы, предусматривающие особые условия тарификации на железнодорожные перевозки и услуги по использованию инфраструктуры и (или) объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования.

ОАО "РЖД" считает, что с учетом условий перевозок, состояния рынков товаров и услуг, необходимости обеспечения конкурентоспособности транспортной системы, стимулирования развития новых технологий на железнодорожном транспорте на перевозки железнодорожным транспортом общего пользования и услуги по использованию инфраструктуры для осуществления перевозок государством с согласия соответственно перевозчика и (или) владельца инфраструктуры могут устанавливаться тарифы или их предельные уровни, предусматривающие особые условия тарификации.

ФСТ России считает, что в данном законопроекте необходимо отразить норму, касающуюся компетенции Правительства по утверждению Правил установления исключительных и локальных тарифов на железнодорожном транспорте;

е) рассмотрение разногласий и выдача заключений по вопросам взаимодействия субъектов отношений на железнодорожном транспорте:

разногласия по проектной документации или техническим условиям на строительство или реконструкцию объекта инфраструктуры и выдача заключений по ним;

разногласия, относящиеся к технологии организации перевозочного процесса или технологии организации выполнения работ (услуг) по использованию инфраструктуры и (или) объекта инфраструктуры, и выдача заключений по ним;

разногласия, связанные с техническими возможностями железнодорожной станции по приему или отправлению грузов, железнодорожного подвижного состава, операции с которыми будут проводиться на железнодорожном пути необщего пользования, и выдача заключений по ним;

разногласия, связанные с техническими возможностями примыкания железнодорожных путей необщего пользования к железнодорожным путям общего пользования, и выдача заключений по ним;

разногласия, относящиеся к технологии работы по договору о технологии взаимодействия при организации перевозочного процесса с использованием двух и более инфраструктур, и выдача заключений по ним.

Минтранс России считает, что выдача заключений по технологическим вопросам работы железнодорожного транспорта может осуществляться специалистами в данной области.

В связи с этим рассмотрение таких разногласий должно осуществляться Росжелдором. Следует иметь в виду, что споры по технологическим вопросам

функционирования железнодорожного транспорта не подведомственны арбитражным судам.

Данный порядок не отменяет возможность сторон на обращение в суд.

ОАО "РЖД" считает, что участие государства в рассмотрении разногласий по технологическим вопросам функционирования железнодорожного транспорта избыточно;

ж) принятие государством решений по отдельным вопросам функционирования железнодорожного транспорта:

принятие решений об отнесении к объектам инфраструктуры вновь построенных либо существующих объектов;

принятие решений о выведении из эксплуатации инфраструктур (за исключением ремонта инфраструктур);

принятие решений о выведении из эксплуатации объектов инфраструктуры (за исключением железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных станций, расположенных на таких путях), их перепрофилировании;

принятие решений об открытии железнодорожных станций, расположенных на железнодорожных путях общего пользования, для выполнения всех или некоторых операций (определение возможности выполнения на железнодорожных станциях всех или некоторых операций, связанных с приемом и отправлением поездов, обслуживанием пассажиров, приемом, выдачей, погрузкой, выгрузкой, сортировкой, хранением грузов (в том числе в контейнерах), багажа и грузобагажа, иных операций);

принятие решений о закрытии железнодорожных станций для выполнения всех или некоторых операций;

принятие решений об открытии железнодорожных станций, расположенных на железнодорожных путях необщего пользования, для выполнения всех или некоторых операций.

Минтранс России считает, что необходимость закрепления за государством возможности принятия решений обусловлена публично-правовым характером услуг, оказываемых с использованием инфраструктуры.

ОАО "РЖД" считает, что принятие решений по данным вопросам может осуществляться организациями железнодорожного транспорта — владельцами инфраструктуры и (или) объектов инфраструктуры самостоятельно;

з) по вопросам, определяющим порядок участия государства в финансировании содержания инфраструктур, объектов инфраструктуры, железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных станций, имеющих государственное, оборонное или социальное значение, по которым принято решение о недопущении вывода из эксплуатации.

Минтранс России считает, что необходимо сохранить действующий принцип финансирования содержания инфраструктуры и объектов инфраструктуры, железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных станций, имеющих государственное, оборонное или социальное значение, по которым принято решение о недопущении вывода из эксплуатации, указав, что Правительством Российской Федерации и (или) органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в случае невозможности выведения из эксплуатации инфраструктур, имеющих

государственное, оборонное или социальное значение, определяется источник финансирования только убытков, возникающих при содержании и эксплуатации этих инфраструктур.

ОАО "РЖД" считает, что финансирование содержания инфраструктуры и объектов инфраструктуры, железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных станций, имеющих государственное, оборонное или социальное значение, по которым принято решение о недопущении вывода из эксплуатации, должно осуществляться в полном объеме.

При этом должен быть определен механизм финансирования содержания таких объектов;

и) включение в законопроект положений, устанавливающих особенности технического регулирования на железнодорожном транспорте.

Минтранс России считает, что в законопроекте необходимо установить особенности технического регулирования на железнодорожном транспорте, в том числе в отношении вопросов оценки соответствия и сертификации на железнодорожном транспорте.

ОАО "РЖД" считает, что техническое регулирование на железнодорожном транспорте должно осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, без каких-либо особенностей;

к) необходимость установления особого статуса объектов электросетевого хозяйства железнодорожного транспорта.

Минтранс России считает, что Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ "Об электроэнергетике" (СЗ РФ, 2003, № 13, ст. 1177) необходимо дополнить новой статьей 46.1 следующего содержания:

"Ограничения прав собственников и иных законных владельцев объектов электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть, предусмотренные пунктом 2 статьи 7 настоящего Федерального закона, а также требования, установленные пунктом 3 статьи 8 настоящего Федерального закона, не распространяются на собственников и иных законных владельцев объектов электросетевого хозяйства железнодорожного транспорта".

ОАО "РЖД" считает, что Федеральный закон "Об электроэнергетике" необходимо дополнить новой статьей 46.1 следующего содержания:

"Комплекс электрических сетей и иных объектов электросетевого хозяйства железнодорожного транспорта общего пользования не входит в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть".

В соответствии с решением Межведомственной комиссии по реформированию железнодорожного транспорта в проекте федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" в основном изложена позиция Минтранса России. В этой редакции законопроект направлен на согласование в Правительство Российской Федерации, и если в этой же редакции он будет согласован и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, то процесс его рассмотрения и принятия может существенно затянуться. Затягивание принятия Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О железнодорожном транспорте в Российской Федера-

ции" может привести к затягиванию разработки проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации", так как его основу составляют нормы Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации".

Следует отметить, что в данном законопроекте:

раскрыты правовые основы деятельности операторов подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками;

конкретизированы условия недискриминационного доступа перевозчиков и других заинтересованных лиц к услугам по использованию инфраструктуры;

уточнены условия развития инфраструктур железнодорожного транспорта общего пользования;

уточнен и укреплен правовой статус организаций железнодорожного транспорта общего пользования;

получили дальнейшее развитие положения закона, касающиеся сфер компетенции и порядка осуществления функций органов государственной власти, включая органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Важно отметить, что в проекте федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" отражены положения, касающиеся регулирования отношений между самостоятельными инфраструктурами общего пользования, чего не было ни в Федеральном законе "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации", ни Федеральном законе "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации".

Без данных законодательных положений невозможно обеспечить создание механизмов оперативного взаимодействия между самостоятельными инфраструктурами общего пользования по обеспечению нормальной технической и коммерческой эксплуатации.

С учетом сложившейся на железнодорожном транспорте ситуации, для его успешной работы огромное значение имеют отношения, возникающие между организациями, участвующими в перевозочном процессе (владельцами инфраструктур, перевозчиками, операторами подвижного состава, владельцами путей необщего пользования, государственными надзорными органами).

Относительно проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" следует отметить, что в Устав следует внести ряд существенных изменений и дополнений. К ним можно отнести изменения правил перевозки грузов железнодорожным транспортом. Исходя из положений пункта 4 статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации, необходимо предусмотреть, что правила перевозок грузов, регламентирующие взаимоотношения между лицами (организациями железнодорожного транспорта, пользователями их услуг), участвующими в оказании публичных услуг, должны утверждаться Правительством Российской Федерации. Из ныне действующих правил перевозок грузов к этой категории относятся Правила подачи заявок, Правила оформления перевозочных документов, Правила ведения

учетных карточек, Правила эксплуатации путей необщего пользования, Правила оформления актов и некоторые другие.

Не исключена возможность перенесения некоторых положений из Правил непосредственно в Устав, например, касающихся модернизации положений об ответственности организаций железнодорожного транспорта и пользователей их услуг по обязательствам, вытекающим из перевозки. При этом следует рассмотреть наряду с неустойками (штрафами, пенями) и другие способы обеспечения обязательств, в частности страхование имущественной ответственности. При всей неоднозначности этого вопроса необходимо учитывать, что страхование, помимо удовлетворения интересов потерпевшей стороны, представляет механизм устранения причин невыполнения обязательств.

Не менее важной и не менее дискуссионной является проблема перехода от организаций ответственности по обязательствам, вытекающим из перевозок, к универсальной ответственности в объеме причиненного ущерба (возмещения убытков). В этом контексте целесообразно рассмотреть вариант использования аналога убытков — прогнозных показателей потерь (по международной терминологии — "заранее оцененных убытков"), которые могут быть отражены в соответствующих договорах.

Необходима также четкая идентификация того, кто и по поводу чего между собой взаимодействует в отношениях железнодорожного транспорта общего и необщего пользования. Назрело решение о придании единым технологическим процессам работы станций инфраструктуры общего пользования и путей необщего пользования, а также "простым", не "единым", процессам такого рода статуса договора между владельцами двух инфраструктур — общего и необщего пользования. Этот договор должен заложить основу для последующих договоров между владельцами путей необщего пользования и перевозчиками и операторами подвижных составов по поводу подачи и уборки вагонов на грузовые фронты их клиентов и в обратном направлении. Необходимо законодательно установить технологическую базу отношений между владельцами инфраструктуры общего и необщего пользования (постоянный фактор), отделив эту базу от работы перевозчиков и операторов (переменный фактор).

Важно обеспечить рассмотрение вопроса о возврате в Устав положений, регламентирующих порядок оплаты перевозок и других услуг.

Нынешняя система платежей, сложившаяся на базе технических центров по подготовке документов, безусловно выгодна для ОАО "РЖД", так как позволяет ему использовать в своих оборотах значительные пассивы (кредиторскую задолженность перед грузоотправителями). Однако в настоящее время финансовая система в России нормализована, платежи проходят быстро. Требования Устава об оплате перевозки до момента ее отправления вполне может обеспечиваться аккредитованной формой расчетов. При этом не будет происходить смешивания оплаты перевозок с оплатой других услуг, а также неустоек, в отношении которых никаких "предоплат" законом не предусмотрено.

Необходимо правовое регулирование прямых смешанных перевозок, важно понять актуальность прямых смешанных перевозок для страны и ее отдаленных районов; при этом нуждаются в разработке законодательные механизмы их восстановления.

3. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Направления развития и результаты выполнения мероприятий структурной реформы железнодорожного транспорта в основном одобрены Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным и Правительством Российской Федерации.

В частности, на Первом съезде железнодорожников, состоявшемся 24—25 октября 2007 года в Кремле, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: "В Послании этого года было обращено внимание на необходимость принятия долгосрочной программы развития железных дорог. Отмечу, что соответствующая стратегия, рассчитанная до 2030 года (думаю, об этом многие знают — может быть, многие говорили или будут говорить), уже подготовлена и в целом одобрена Правительством. Теперь нужно максимально оперативно завершить этап окончательного согласования. И, не откладывая дела, как у нас говорят, в долгий ящик, разворачивать практическую работу.

Заданные стратегией цели действительно масштабные, крупные, амбициозные. Предстоит построить тысячи километров новых железнодорожных линий, модернизировать действующую сеть и переоснастить парк подвижного состава. Все это должно укрепить конкурентоспособность и геополитические позиции нашей страны, дать серьезный импульс социально-экономическому подъему, развитию России, а также устранить инфраструктурные ограничения роста. Мы уже их ощущаем. Именно поэтому и говорим о приоритетном развитии инфраструктуры в целом и сегодня — о развитии железнодорожного транспорта в частности.

Говоря прямо, стране необходим новый импульс развития железнодорожной отрасли, сопоставимый со стремительным развитием российских железных дорог на рубеже XIX—XX веков, но, конечно, на современной технологической базе — на самой современной технологической базе".

В своем выступлении В.В. Путин обратил внимание на необходимость выполнения следующих задач:

"...первоочередной задачей является активное продвижение в железнодорожном хозяйстве системных реформ. Они уже начались, и их главная цель — сформировать в отрасли действительно рыночную, открытую и конкурентную среду, а значит, создать предсказуемые и долгосрочные правила игры для предпринимателей и инвесторов. Конкуренция — это лучший способ добиться и нормальной тарифной, и ценовой политики. И, кстати, лучший способ для решения и социальных проблем в отрасли — поднятия заработной платы, развития социальных услуг для работников отрасли. Уже сего-

дня на рынке железнодорожных перевозок работает более 2,5 тысяч независимых компаний. В их распоряжении треть национального парка грузовых вагонов. Причем частный бизнес начал выходить и на рынок пассажирских перевозок. Мы знаем с вами проблемы, которые связаны с этим направлением деятельности, но и здесь частная активность начинает быть заметной. От такой растущей конкуренции должны выиграть все. И в конечном счете должно повыситься качество транспортных услуг";

"...мы давно говорим о необходимости эффективно использовать громадный транзитный потенциал России. Но чтобы этот потенциал начал приносить прибыль, следует в разы повысить уровень сервиса и надежности при перевозках и, конечно, наращивать скорость. При этом необходимо ориентироваться на самые высокие мировые стандарты, стандарты, которые в мире понятны и известны. А лучше, конечно, работать сверх этих стандартов, предоставлять такие услуги, которые наши конкуренты предоставить не могут.

Нашим зарубежным партнерам нужно предлагать максимально удобные процедуры оформления грузов и конкурентные логистические схемы. В этой связи просил бы обратить особое внимание на стыковку программ развития железнодорожных коридоров с модернизацией портового хозяйства, с планами создания других транспортных узлов";

"И, конечно, необходимо радикальное технологическое обновление, прежде всего подвижного состава. Сегодня уже появляются новые образцы отечественных локомотивов и вагонов. Владимир Иванович [Якунин] меня возит иногда по предприятиям, демонстрирует это. Выглядит действительно неплохо, но, будем откровенны, качество и возможности этой техники не всегда дотягивают до ведущих мировых образцов. Хотя мы уже на правильном пути, это совершенно очевидно. Считаю, что здесь нужно более энергично использовать рычаги международной кооперации. Подобные успешные проекты есть — например, совместное производство локомотивов, организованное нашим "Трансмашхолдингом" и компанией "Бомбардье". Считаю, что здесь, как и в автомобилестроении, нужно заинтересовывать зарубежных производителей размещением производственных мощностей на территории Российской Федерации. И не просто заинтересовывать — условия такие создавать, чтобы было выгодно работать у нас, на нашей территории. В автомобилестроении мы добились, в принципе, такого решения задачи именно таким образом. Пришли сюда фирмы автомобилестроительные, крупнейшие мировые производители. Еще совсем недавно сколько было споров по этому поводу — а уже шесть, семь, восемь компаний, уже свыше десяти. И основные — японцы пришли, и западноевропейцы, и американские фирмы работают. Вот так и здесь нужно сделать. Почему нет?"

Данная Президентом Российской Федерации высокая оценка деятельности железнодорожного транспорта основана на высоких производственно-экономических, финансовых, инвестиционных показателях железнодорожного транспорта, и в большей степени ОАО "РЖД".

Однако, по мнению директора Института управления на транспорте Государственного университета управления, доктора экономических наук профессора В.А. Персианова, для объективной оценки результативности рефор-

мы железнодорожного транспорта с использованием системы показателей, поддающихся достаточно точной количественной оценке, в Российской Федерации и за ее пределами до сих пор не выработаны соответствующие методики. Нет научно обоснованной идеологии оценки последствий реформирования железных дорог на макроэкономическом уровне, как и перспектив углубления или корректировки направлений реформирования отрасли.

В связи с этим представляется затруднительным дать объективную оценку процессам, происходящим в железнодорожной отрасли в ходе ее реформирования, а тем более спрогнозировать итоги третьего этапа реформирования.

Рассматривая законодательное обеспечение структурной реформы железнодорожного транспорта можно отметить, что выбранная форма коллективного законотворчества в виде рабочей группы себя не оправдала, поскольку:

1) сроки разработки предложений по комплексному внесению изменений в федеральные законы "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" и "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации", установленные планами мероприятий по реформированию железнодорожного транспорта, не соблюдались, что привело к несоответствию законодательной базы процессам, происходящим в железнодорожной отрасли;

2) по ряду положений законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" остались принципиальные разногласия, что может затруднить согласование и принятие данного закона, а также потребуются его мониторинг после принятия;

3) наличие принципиальных разногласий по проекту федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" затруднит разработку проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Устав железнодорожного транспорта в Российской Федерации" и другие нормативные правовые акты.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что в период с 2006 года до середины 2008 года ряд видов деятельности железнодорожного транспорта законодательно не регулировались.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ТРЕТЬЕГО ЭТАПА РЕФОРМИРОВАНИЯ
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА**

Аналитический доклад

Редактор *И.Н. Сосна*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Тираж 50 экз. Заказ №