



О правовых основах эксплуатации малоинтенсивных линий



Сергей БАКУЛЕНКО
Sergey P. VAKULENKO

Надежда ЕВРЕЕНОВА
Nadezhda Yu. EVREENOVA



Вакуленко Сергей Петрович – кандидат технических наук, профессор, директор Института управления и информационных технологий Российского университета транспорта (МИИТ), Москва, Россия.

Евреенова Надежда Юрьевна – кандидат технических наук, доцент кафедры управления транспортным бизнесом и интеллектуальными системами РУТ (МИИТ), Москва, Россия.

Legal Framework for Low-Density Traffic Railways Operation

(текст статьи на англ. яз. – English text of the article – p. 169)

По ряду значимых причин и соображений высокого порядка малоинтенсивные (малодеятельные) железнодорожные линии сохраняют предназначенные им функции. И их очевидные статусные особенности в меняющейся общественной и рыночной среде нуждаются в периодически обновляемой правовой поддержке, регуляторных поправках, трактовке правовой ответственности исполнителей и органов управления разного уровня. Авторы статьи оценивают сегодняшний контекст возможностей сохранения или отказа от сохранения малоинтенсивных линий в составе ОАО «РЖД».

Ключевые слова: малоинтенсивные (малодеятельные) железнодорожные линии, правовые основы эксплуатации, грузовые и пассажирские перевозки, правовая ответственность.

В ОАО «РЖД» последовательно реализуется план деятельности по сокращению затрат на содержание и эксплуатацию малоинтенсивных железнодорожных линий (МЖЛ) – участков железных дорог, по которым проходит менее восьми пар поездов в сутки с приведённой грузонапряжённостью менее 5,0 млн т • км брутто/км в год. В 2017 году специалистами РУТ (МИИТ) по заказу ОАО «РЖД» разработан «Регламент эксплуатации и обслуживания инфраструктуры на малоинтенсивных железнодорожных участках» [1, с. 11], в котором определены составляющие оптимизационного подхода к функционированию МЖЛ, а именно:

- техническое переоснащение линий и изменение технологии работы, способствующие повышению их эффективности (сокращению затрат и т.д.);
- стимулирование спроса на перевозки за счёт организации новых видов сервиса (в т.ч. туристического);
- передача МЖЛ в аренду или на баланс заинтересованной стороны (перевод в разряд железнодорожных путей необщего пользования), а также использова-

ние других форм государственно-частно-го партнёрства, включая создание аутсорсингового объединения, не входящего в структуру ОАО «РЖД» (в соответствии с утверждённым порядком [2, с. 3]);

- дотирование функционирования из федерального и регионального бюджетов и т.п.;

- закрытие МЖЛ или отдельных её участков (в соответствии с [2, с. 2]).

ОБОСНОВАНИЕ СТАТУСНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Для принятия решения об изменении формы эксплуатации МЖЛ необходимо:

- определить тип МЖЛ (в соответствии с [1, с. 9]);

- проанализировать текущую операционную деятельность;

- определить возможности эффективной работы с сохранением текущего правового статуса;

- сравнить варианты сохранения и отказа от сохранения МЖЛ в составе ОАО «РЖД»;

- сформировать предложения по повышению эффективности функционирования МЖЛ.

Анализ текущей операционной деятельности включает расчёт эксплуатационных расходов, расходов на содержание и эксплуатацию инфраструктуры и расчёт переменных расходов, в том числе связанных с последующим перемещением вагонов за пределами МЖЛ.

Для сохранения МЖЛ в составе ОАО «РЖД» следует рассмотреть возможности привлечения дополнительных объёмов перевозок и сокращения эксплуатационных расходов, технического перевооружения и изменения технологии работы. К этим мерам относят:

- изменение организации труда (совмещение профессий, введение мобильных бригад, изменение режима труда работников);

- изменение организации движения, технологии грузовой и пассажирской работы;

- оптимизация технологии обслуживания объектов инфраструктуры;

- внедрение технических средств, обеспечивающих максимальную эффективность МЖЛ за счёт минимизации

потребности в обслуживающем персонале.

При сравнении финансовых результатов требуется учитывать стратегическое значение МЖЛ для ОАО «РЖД».

МЖЛ, реализующие коммерческую функцию, передаются (продаются) в собственность хозяйствующим субъектам. Убытки от эксплуатации и обслуживания МЖЛ, реализующих социальную функцию, компенсируют соответствующие органы исполнительной власти в соответствии с концепцией структурной реформы федерального железнодорожного транспорта [8, с. 5].

Убытки от эксплуатации и обслуживания МЖЛ, используемых для реализации основных видов деятельности железных дорог, несёт непосредственно ОАО «РЖД».

В отношении МЖЛ, которым не грозит передача в иную собственность или не планируется компенсация убытков владельцем инфраструктуры, принимается решение о дальнейшем её статусе.

Строительство объектов железнодорожной инфраструктуры может быть профинансировано органами местной власти региона, по которому проходит МЖЛ.

ПЕРЕДАЧА В ЧАСТНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ ИЛИ АРЕНДУ

Основные требования к железнодорожным путям общего пользования приведены в федеральном законе «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» [9]. При переводе МЖЛ в разряд железнодорожных путей необщего пользования балансодержатель устанавливается в зависимости от того, кто будет владельцем инфраструктуры.

Порядок предоставления в аренду железнодорожных путей регламентируется приказом ОАО «РЖД» [10].

Перечень объектов имущества ОАО «РЖД», внесённых в его уставный капитал и не подлежащих передаче в аренду, безвозмездное пользование, доверительное управление или залог, определён постановлением правительства [11].

При создании аутсорсингового объединения по эксплуатации и обслуживанию МЖЛ, не входящего в структуру ОАО



Таблица 1
Матрица ответственности участников процесса эксплуатации МЖЛ при сохранении её в составе ОАО «РЖД»

Подпроцессы		Участники процесса эксплуатации МЖЛ									
		ЦД	ЦФО	ЦТ	ЦДМВ	ЦДИ	Трансэнерго	ЦСС	Пассажиры	Пригородные перевозчики	
Организация движения	Грузовые перевозки	О	У	У	—	У	—	—	—	—	
	Пассажирские перевозки	У*	—	У	—	У	—	—	О	—	
	Пригородные перевозки	У*	—	—	У	—	—	—	—	О	
		Моторвагонный подвижной состав	У*	—	У	—	—	—	—	—	О
		Локомотивная тяга	У*	—	У	—	—	—	—	—	О
Грузовая и коммерческая работа	Рельсовые автобусы облегчённого типа, в т.ч. на комбинированном ходу	У*	—	У**	У**	—	—	—	—	О	
	Начально-конечные операции	У	О	—	—	—	—	—	—	—	
	Обслуживание в пути следования	О	У	—	—	—	—	—	—	—	
	Текущее содержание и ремонт объектов инфраструктуры	У	У***	И	—	О	—	—	У***	У***	
		Текущее содержание и ремонт железнодорожного пути	У	У***	И	—	О	—	У***	У***	
Текущее содержание и ремонт устройств СЦБ		У	У***	И	—	О	—	У	У***		
Текущее содержание и ремонт устройств связи	У	У***	И	—	У	—	О	У***	У***		
	Текущее содержание и ремонт систем энергоснабжения	У	У***	И	—	У	О	У***	У***		

* Организация и управление перевозочным процессом в пассажирском сообщении.
 ** В соответствии с принадлежностью подвижного состава.
 *** Согласование на случаи ограничений по пропуску поезда.
 Примечания: О – несет ответственность; У – участвует; И – получает информацию.

«РЖД», его деятельность предусматривает формирование саморегулируемой организации, зарегистрированной в государственном реестре и входящей в состав ассоциации «Промжелдортранс».

В рамках аутсорсингового объединения по эксплуатации и обслуживанию МЖЛ можно осуществлять регулирование вопросов, связанных с начально-конечными операциями перевозочного процесса (подача и уборка вагонов, маневровая работа, погрузка и выгрузка).

Эффективность от использования аутсорсингового объединения по эксплуатации и обслуживанию МЖЛ определяется по методике расчёта экономической эффективности аутсорсинга в ОАО «РЖД» [12].

ПОРЯДОК ЗАКРЫТИЯ МЖЛ

Процедура закрытия МЖЛ направлена на оптимизацию расходов железнодорожной инфраструктуры или повышение эффективности использования земельных участков.

Закрытие железнодорожных путей общего пользования, в том числе МЖЛ, должно осуществляться на основании решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти в установленном порядке [2].

Со дня внесения предложения о закрытии станций МЖЛ для выполнения всех или некоторых операций, связанных с приёмом и отправлением поездов, приёмом, выдачей, погрузкой, выгрузкой, сортировкой, хранением грузов (в том числе в контейнерах), багажа и грузобагажа, решение должно быть принято в течение трёх месяцев.

Уполномоченным на осуществление административных процедур, связанных с предоставлением государственной услуги по закрытию железнодорожных линий и станций, является структурное подразделение Минтранса России — департамент государственной политики в области железнодорожного транспорта [5].

В настоящее время министерство транспорта РФ подготовило поправки в административный регламент Минтранса [5, с. 4], в соответствии с которыми вся процедура закрытия МЖЛ должна упроститься, так как решение о закрытии

смогут принимать непосредственно подразделения ОАО «РЖД».

В соответствии с требованиями документа [5] сейчас решение о закрытии МЖЛ принимает Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор), и оно требует согласования с Федеральной антимонопольной службой (ФАС), а после введения поправок заключение уполномоченных органов будет направляться в ФАС в уведомительном порядке.

Ликвидация МЖЛ должна проходить по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по территории которых линии проходят [8, с. 7].

Решения об открытии или закрытии МЖЛ, об открытии или закрытии станций для выполнения всех или некоторых операций, связанных с приёмом и отправлением поездов, приёмом, выдачей, погрузкой, выгрузкой, сортировкой, хранением грузов (в том числе в контейнерах), багажа и грузобагажа, публикуются в соответствующем тарифном руководстве и сборнике правил перевозок железнодорожным транспортом.

Порядок выведения из эксплуатации объектов путевого хозяйства на МЖЛ (консервация), а также расконсервации при необходимости их задействования в производственном процессе устанавливает инструкция о переводе на консервацию и проведении расконсервации объектов путевого хозяйства [13].

При консервации устройств и сооружений с интегрированным движением должна обеспечиваться возможность оперативной расконсервации инфраструктуры для возможного увеличения размеров движения при планировании перерывов в движении на магистральных линиях.

При переводе МЖЛ в статус железнодорожных путей необщего пользования их владелец утверждает контактные графики движения поездов в установленном порядке.

МАТРИЦА ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Ответственность, права и обязанности участников процесса эксплуатации МЖЛ предусматриваются в соответствии с тре-



бованиями Устава железнодорожного транспорта [14] и другими действующими нормативно-правовыми актами.

Матрица ответственности участников процесса эксплуатации МЖЛ при сохранении её в составе ОАО «РЖД» представлена в таблице 1.

Техническое переоснащение и/или изменение технологии работы малоинтенсивных линий с сохранением их в составе ОАО «РЖД» и сохранение МЖЛ в составе ОАО «РЖД» для собственных или государственных нужд не предусматривают изменения статуса линии относительно существующего положения. Участниками процесса эксплуатации МЖЛ остаются ОАО «РЖД» и перевозчики.

Передача МЖЛ на баланс органа федеральной, региональной или муниципальной власти предусматривает в качестве балансодержателя и эксплуатанта линии правительство РФ (в т.ч. органы публичной власти).

Цель перевода объекта в данное состояние — сохранение использования МЖЛ в связи с её значимостью для ОАО «РЖД», крупных государственных объектов и обеспечения жизнедеятельности удалённых населённых пунктов, несмотря на убыточность.

Передача МЖЛ в частную собственность предусматривает продажу (или безвозмездную передачу) объектов инфраструктуры МЖЛ на баланс коммерческой организации, которая становится владельцем инфраструктуры.

Взаимоотношения нового владельца инфраструктуры и перевозчика в грузовом и пассажирском движении регулируются постановлением правительства РФ [15].

Консервация МЖЛ предусматривает сохранение объектов инфраструктуры консервируемой МЖЛ на балансе ОАО «РЖД» и прекращение грузовой и пассажирской работы.

Ликвидация МЖЛ предполагает демонтаж и реализацию объектов её инфраструктуры силами ОАО «РЖД».

ЛИТЕРАТУРА

1. Распоряжение ОАО «РЖД» от 17.05.2017 № 944р «Об утверждении Регламента эксплуатации и обслуживании инфраструктуры на малоинтенсивных железнодорожных участках».
2. Приказ Минтранса Российской Федерации от 22.12.2011 № 327 «Об утверждении Порядка закрытия железнодорожных путей общего пользования, в том числе малоинтенсивных линий и участков». Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.03.2012 г. № 23558.
3. Вакуленко С. П., Колин А. В., Евреенова Н. Ю. Малодеятельные линии: состояние и варианты оптимизации // Мир транспорта. — 2017. — № 3. — С. 174–180.
4. Вакуленко С. П., Колин А. В., Евреенова Н. Ю. Направления оптимизации работы малоинтенсивных железнодорожных линий // Вестник Ростовского государственного университета путей сообщения. — 2017. — № 4. — С. 89–95.
5. Приказ Минтранса Российской Федерации от 05.05.2012 № 130 «Об утверждении административного регламента Министерства транспорта Российской Федерации предоставления государственной услуги по принятию решения о закрытии железнодорожных путей общего пользования, в том числе малоинтенсивных линий и участков». Зарегистрировано в Минюсте РФ 19 июля 2012 г. № 24947.
6. Вакуленко С. П., Колин А. В., Евреенова Н. Ю., Роменский Д. Ю. Проблемы и перспективы малоинтенсивных линий // Автоматика, связь, информатика. — 2017. — № 6. — С. 7–10.
7. Вакуленко С. П., Колин А. В., Евреенова Н. Ю., Роменский Д. Ю., Голиков К. В. Эффективность эксплуатации и обслуживания малоинтенсивных железнодорожных линий: Монография. — М.: ВИНТИ РАН, 2018. — 218 с.
8. Постановление правительства РФ от 15 мая 1998 г. № 448 «О Концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта» // Российская газета. — 21 мая 1998.
9. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».
10. Приказ ОАО «РЖД» от 04 сентября 2013 г. № 80 «О порядке продажи и предоставления в аренду железнодорожных путей ОАО «РЖД».
11. Постановление правительства РФ от 06.02.2004 г. № 57 «Об ограниченных в обороте объектах имущества открытого акционерного общества «Российские железные дороги».
12. Распоряжение ОАО «РЖД» от 04.09.2013 г. № 1899р «О принятии решения о прекращении выполнения отдельных видов работ (операций) с использованием трудовых ресурсов и средств труда ОАО «РЖД».
13. Распоряжение ОАО «РЖД» от 16.08.2006 г. № 1707р «Об утверждении Инструкции о переводе на консервацию и проведении расконсервации объектов путевого хозяйства» (в ред. распоряжения ОАО «РЖД» от 11.03.2013 г. № 601р).
14. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации».
15. Постановление правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 703 «Об утверждении Правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования» (в ред. постановления правительства РФ от 14.12.2006 г. № 767).

Координаты авторов: **Вакуленко С. П.** – k-gdsu@mail.ru, **Евреенова Н. Ю.** – nevreanova@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 06.12.2018, принята к публикации 28.12.2018.