

**Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина - филиал
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»**

На правах рукописи

Беккалиев Дмитрий Хажимратович

**Государственное управление железнодорожным транспортом
в Российской Федерации**

12.00.14 – административное право; административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
доцент
Э. Г. Липатов

Саратов – 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава I. Система государственного управления железнодорожным транспортом в Российской Федерации: организационная структура и основные направления деятельности	20
1.1. Административно-правовая характеристика системы государственного управления железнодорожным транспортом в России.....	20
1.2. Организационная структура и полномочия органов исполнительной власти в сфере государственного управления железнодорожным транспортом.....	51
1.3. Административно-правовое регулирование организации и деятельности объектов системы управления железнодорожным транспортом в Российской Федерации.....	72
ГЛАВА 2. Ресурсное обеспечение системы государственного управления железнодорожным транспортом в Российской Федерации	103
2.1. Кадровое обеспечение системы государственного управления железнодорожным транспортом.....	103
2.2. Организация финансового обеспечения функционирования системы железнодорожного транспорта в Российской Федерации.....	125
2.3. Организация информационного обеспечения деятельности системы управления железнодорожным транспортом.....	141
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	163
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	169

Введение

Актуальность темы исследования. По своему экономическому значению и по объему перевозок железнодорожный транспорт занимает первое место среди других видов транспорта Российской Федерации. Железные дороги, будучи основной транспортной артерией, выполняют чрезвычайно важные государственные, социальное и оборонные задачи. Популярность использования железнодорожного сообщения населением обусловлена стабильностью в работе и безопасностью перемещения из одного населенного пункта в другой, а в некоторых случаях - это единственная возможность для передвижения пассажиров и перевозки грузов. На долю железных дорог приходится около 80% всего грузооборота и более 40% пассажиропотока. От устойчивой работы железнодорожного транспорта зависит не только уровень товарооборота в нашей стране, но и перспективы международного сотрудничества, степень интеграции Российского государства в мировое сообщество.

Конституция Российской Федерации заложила прочные основы для построения демократического правового государства. Свобода передвижения и свобода предпринимательской деятельности как гарантированные конституционные институты являются базисом для развития и совершенствования всего отечественного транспортного комплекса и как составной его части железнодорожного транспорта. Фактором, оказывающим на него всемерное влияние, является государственное управление, которое связывает в единое целое все процессы, протекающие в сфере указанных перевозок, координирует усилия всех заинтересованных органов и должностных лиц, направленные на обеспечение эффективности перевозочной деятельности.

Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте¹ заложила прочные основы к дальнейшей демократизации государственного управления, повышению устойчивости предприятий и организаций железнодорожного транспорта, созданию недискриминационных условий для выхода на рынок транспортных услуг. Вместе с этим, законодательная нерешенность многих вопросов, связанных с функционированием этого вида транспорта, не позволяет осуществлять эффективное регулирование деятельности железнодорожных инфраструктур. В результате проводимых многочисленных реформ был утрачен комплексный подход к централизованному государственному воздействию на процессы, протекающие на указанном виде транспорта. Следствием этому является нерешенность в действующем законодательстве таких важных административно-правовых аспектов, как лицензирование и сертификация объектов железнодорожного транспорта. Устаревшие нормативные акты и отсутствие дифференциации между органами государственного управления и ОАО «Российские железные дороги» компетенции по подбору и расстановки кадрового состава не позволяют обеспечить руководящие звенья наиболее квалифицированным персоналом. Правовая неопределенность в вопросах организации финансового обеспечения не предоставляет возможности скоординировать совместные усилия по привлечению в эту отрасль дополнительных инвестиций. Наличие в отечественной правовой системе огромного количества принятых в разное время МПС РФ нормативных актов, не отвечающих требованиям современной действительности, не позволяет наметить единый централизованный путь реформирования органов исполнительной власти, компетентных организовывать работу железнодорожного транспорта.

Многочисленные законодательные коллизии и отсутствие единообразного воплощения правовых установок в области организации контроля и надзора, а также ресурсного обеспечения рассматриваемой сферы ставят проблемы, на которые длительное время не обращалось пристального внимания. Незрелость

¹ См.: "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте". Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 // Собр. законодательства РФ, 2001. – № 23. – Ст. 2366.

механизмов координации усилий и концентрации ресурсов субъектов экономики, а также институтов общества, направленных на плодотворное решение поставленных задач, порождают дисбаланс в государственном регулировании юридической ответственности на железнодорожном транспорте.

Решение обозначенных общих и частных проблем требует единства в принятии важнейших государственных мер, направленных на поэтапное, централизованное и всестороннее совершенствование административно-правовой организации железнодорожных перевозок в Российской Федерации. Представляется, что цивилизованная и отвечающая современным реалиям деятельность этого транспорта возможна только при наличии концептуально-обоснованной системы государственного управления.

Всё это предопределило выбор темы, характер и направление нашего исследования, в котором сделана попытка раскрыть сущность процессов государственного управления железнодорожным транспортом, изложить собственное видение его административно-правовых проблем и возможность их решения.

Научная задача диссертационного исследования выражается в определении содержания административно-правового регулирования организации и деятельности системы железнодорожного транспорта и поисков эффективных путей ее совершенствования.

Степень научной разработанности темы исследования. При формировании общетеоретической основы диссертации был использован обширный аналитический материал, посвященный отдельным аспектам организации и деятельности железнодорожного транспорта, содержащийся в трудах советских и современных ученых. В их числе выделяются работы таких исследователей, как: А.Б. Агапов, С. С. Алексеев, А. П. Алехин, Г. В. Атаманчук, М.В. Баглай, М. И. Байтин, И. А. Бачило, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, Н. И. Глазунова, А.А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, Н. М. Конин, А. П. Коренев, Б. Н. Курашвили, В. М. Манохин, А. В. Малько, А.В. Мартынов, Н. И. Матузов, В.И. Новоселов, А.Ф. Ноздрачев, Д. М. Овсянко, А. В. Оболонский, И.А. Полянский, Л. Л. Попов, Ю.

Н. Стариков, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, В. С. Четвериков, В.Е. Чиркин, В. А. Юсупов и многих других.

Важные аспекты теории и практики функционирования управленческих отношений на железной дороге затрагивали в своих исследованиях И.К. Ахполов, В.Г. Баукин, Е.А. Бевзюк, М.М. Болотин, М.С. Боровикова, Э.З. Бройтман, В.И. Галахов, В. В. Гарбузова, В.Ф. Данилин, А.Т. Демченко, Д.Г. Евсеев, В.А. Егиазаров, В.И. Ковалев, П.А. Козлов, В.А. Козырев, Б.М. Лapidус, В.Н. Лившиц, А.Л. Лисицын, С. П. Першин, Г.С. Переселенков, Л.В. Петрова, Э.И. Позамантир, В.В. Сильянов, В.Ф. Солодовников, Н.П. Терёшина, Е.М. Ульяницкий, Ф. И. Хусаинов и другие. Вклад перечисленных авторов в развитие организационных начал в деятельности железнодорожной инфраструктуры не вызывает сомнений. Вместе с этим, указанные аспекты рассматривались учеными в конце XX века без учета многочисленных законодательных изменений, внесенных в последующем в правовые акты. Также необходимо отметить, что данная проблематика рассматривалась исключительно в рамках экономической теории и договорного права.

Существенные новации в научную разработку заявленной темы внесли диссертационные исследования Баукина В.Г. «Правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта» (СПб., 2005), Моргуновой Н.В. «Административно-правовая организация механизма управления железнодорожным транспортом» (Хабаровск, 2003), Филлиповой М.Ю. «Правовое регулирование дисциплины труда работников железнодорожного транспорта Российской Федерации» (М., 2008) и Теплова А. С. «Правовое регулирование естественных монополий на железнодорожном транспорте в период структурной реформы» (М., 2007). В этих трудах частично затрагивались вопросы управления в системе железнодорожных перевозок. Однако, первая и вторая из указанных работ носят во многом общеметодический характер и не затрагивают координационных отношений между ОАО «Российские железные дороги» и специализированными органами управления этим видом транспорта. Последние две диссертации посвящены вопросам трудовой деятельности и

структурному совершенствованию взаимодействия потребителей транспортных услуг и не отражают современных особенностей функционирования субординационных связей.

Отмечая неоценимый вклад отмеченных исследователей в разработку общих и частных проблем административно-правовой организации железнодорожного транспорта, все же приходится констатировать, что эти работы основываются на утратившем силу законодательстве, по своей специфике на сегодняшний день устарели, не содержат конкретных практических способов совершенствования форм государственного управления и не затрагивают узкоспециализированные тенденции развития правовых норм в этой сфере. Поэтому, несмотря на назревшую потребность серьезного комплексного научного анализа организации управления в системе железнодорожного транспорта, эта тема в административном праве до сих пор не получила всестороннего освещения и глубокого исследования.

Цель и задачи исследования. Диссертационное исследование предпринято с целью проведения комплексной разработки административно-правовых проблем совершенствования механизма управления отечественным железнодорожным транспортом, форм, методов и функций правового обеспечения эффективной деятельности органов управления, формулирования концептуально-теоретических основ административно-правового регулирования деятельности различных субъектов в связи с постоянно изменяющимися формами государственного управления на транспорте, а также обоснования конкретных предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование организационной и правовой основы обеспечения перевозочной деятельности в данной области.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих взаимосвязанных **задач**, обусловивших логику исследования:

– дать административно-правовую характеристику системы государственного управления железнодорожным транспортом в России;

- отразить организационную структуру и полномочия органов исполнительной власти в сфере государственного управления железнодорожным транспортом;
- раскрыть содержание административно-правового регулирования организации и деятельности объектов системы управления железнодорожным транспортом в Российской Федерации;
- проанализировать кадровое обеспечение системы государственного управления железнодорожным транспортом;
- рассмотреть организацию финансового обеспечения функционирования системы железнодорожного транспорта в Российской Федерации;
- обозначить основные аспекты информационного обеспечения деятельности системы железнодорожного транспорта;
- сформулировать конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию действующего железнодорожного законодательства.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления железнодорожным транспортом, юридическая природа этих отношений, а также особенности их регламентации.

В качестве **предмета исследования** выступают субъекты, институты и механизмы, используемые государством в процессе управления железнодорожным транспортом, правовые нормы, регламентирующие деятельность органов и должностных лиц в данной сфере, положения других отраслей права, затрагивающие деятельность, связанную с перевозкой пассажиров и грузов, государственные программы, концепции, научные разработки и правовая практика в этой области. Предметом исследования также являются организационно-правовые основы управленческой деятельности в транспортном комплексе, касающиеся деятельности инфраструктур железнодорожного транспорта и предоставления транспортных услуг.

Методологическую основу диссертационного исследования составили апробированные общенаучные и специальные методы познания.

Общенаучный *диалектический метод* дал возможность рассмотреть административно-правовую организацию железнодорожного транспорта в Российской Федерации с точки зрения вариативности регулирования, обосновать достоинства и недостатки различных подходов, продемонстрировать изменения управленческих отношений в системе исполнительной власти и в ОАО «Российские железные дороги» в зависимости от совокупности воздействующих на них внутренних и внешних факторов, а также обстоятельств, влияющих на деятельность принимающих участие в транспортных отношениях физических и юридических лиц.

Методы *формальной логики*: описание, сравнение, классификация, анализ и синтез, а также другие – позволили охарактеризовать систему железнодорожного транспорта с позиций ее конкретного нормативного обеспечения. Кроме того, благодаря использованию данных методов научного познания в работе удалось обозначить основы функционирования административно-правовой модели управления инфраструктурой железнодорожного транспорта, провести исследование действующего законодательства на предмет его соответствия достижению цели оптимальной и качественной деятельности объектов системы управления этим видом транспорта, от работы которых зависит обеспечение населения необходимым объемом транспортных услуг, а также выявить ряд дефектов нормативного регулирования и сделать предложения по их устранению.

Историко-юридический метод позволил произвести изучение эволюции подходов к развитию администрирования на железнодорожном транспорте на различных этапах развития научного знания.

Системно-структурный метод обеспечил изучение элементов системы государственного управления железнодорожным транспортом, дал возможность выявить их основные характеристики и показать объективно существующую взаимосвязь между ними, а также продемонстрировать место указанной системы в рамках метасистемы более высокого уровня – управления транспортным комплексом Российской Федерации.

Сравнительно-правовой метод использовался в работе при сопоставлении компетенции федеральных и региональных органов власти по решению задач, связанных с организацией железнодорожного сообщения, а также анализа компетенции ОАО «Российские железные дороги» в создании оптимальных условий для перевозки пассажиров и грузов; при сравнении ряда институтов административного и трудового права (например, касающихся вопросов поощрения и привлечения к дисциплинарной ответственности); при изучении функциональных особенностей должностных лиц Федерального агентства железнодорожного транспорта; при сравнении подходов к определению различных юридических понятий; способов повышения защиты граждан при рассмотрении отдельных видов безопасности.

Социологический метод нашел свое проявление в установлении потребностей населения в формах предоставления транспортных услуг, в их качестве и оценке эффективности деятельности предприятий и организаций железнодорожного транспорта, формировании организационно-правовых основ информационной связи с органами управления и контроля.

При написании работы был применен *междисциплинарный подход*, который заключался в рассмотрении вопросов административно-правового регулирования перевозок пассажиров и грузов железнодорожным транспортом как с позиций различных юридических наук (теории права, конституционного, административного, уголовного, гражданского, трудового и др.), так и иных отраслей гуманитарного знания.

Применение указанных методов дало возможность исследовать административно-правовые аспекты взаимодействия управляющих и управляемых звеньев во взаимосвязях и взаимозависимостях, осуществить наиболее полный научный анализ системных проблем, выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы, а также сформулировать предложения по совершенствованию правовых норм. Исследование строится на критическом анализе положений действующего железнодорожного законодательства и

теоретического материала в области правового регулирования деятельности железнодорожного транспорта.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена современными достижениями науки административного права. Кроме того, в работе использованы результаты исследований в области общей теории права, конституционного, муниципального, уголовного, гражданского, трудового права, а также обобщения и выводы экономической теории, политологии и социологии, а также истории.

Нормативную основу диссертационного исследования составили акты международного права, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных министерств и ведомств, законы и подзаконные нормативные акты субъектов Российской Федерации, а также правовые акты ОАО «Российские железные дороги».

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили судебные решения окружных арбитражных судов, а также решения иных судебных органов. Проанализирована информация, содержащаяся в комментариях к законодательству, энциклопедических и справочных изданиях, стенограммах заседаний и совещаний государственных органов, рекомендациях экспертов, записях интернет-конференций, а также в официальных статистических данных. Поскольку данная диссертационная работа имеет, прежде всего, задачи теоретического поиска, то привлечение эмпирического материала служило иллюстративным целям.

Научная новизна работы обусловлена предметом и целью диссертационного исследования и состоит в том, что она представляет собой одно из первых в науке административного права комплексное монографическое исследование, в котором с учетом новейшего законодательства решается научная задача поиска путей совершенствования

административно-правового регулирования организации и деятельности системы железнодорожного транспорта. Научная новизна определяется также

своевременностью системного и всестороннего исследования закономерностей административно-правового регулирования сложившихся на железнодорожном транспорте отношений как важнейшего стратегического направления деятельности государства в условиях формирования экономики рыночного типа. С учетом имеющегося специального массива правоприменительной практики в данной области в диссертации предпринята попытка применения новых идей и тенденций в изучении организационного построения органов государственного управления железнодорожным транспортом и целостного рассмотрения административно-правовых проблем координации совместной деятельности Федерального агентства железнодорожного транспорта, ОАО «РЖД», а также иных предприятий и организаций, задействованных в сфере железнодорожных перевозок. В работе даются рекомендации по улучшению как законодательной базы, так и практики ее использования.

На основе проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны **положения**:

1. Доказано, что современный подход к причислению железнодорожного транспорта к сфере естественных монополий является на практике не оправданным и создает излишние предпосылки к замкнутости транспортных отношений. В целях создания объективных условий допуска юридических и физических лиц к инфраструктуре железнодорожного транспорта, развития демократических основ государственного управления, реализации положений Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте и иных постановлений Правительства РФ, направленных на демополизацию этого вида транспорта требуется исключение из ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ "О естественных монополиях" положения, относящего железнодорожные перевозки к области естественных монополий.

2. Сформулировано имеющее существенное значение для науки административного права и практики **определение государственного управления железнодорожным транспортом в Российской Федерации - это целенаправленная, скоординированная, планомерная, непрерывная**

деятельность органов государственной власти, направленная на создание оптимальных условий для обеспечения технологий перевозочного процесса, эффективности деятельности подвижного состава, доступности, качества и безопасности железнодорожных перевозок в прямом и непрямом сообщении. Эта деятельность проявляется в исполнительно-распорядительном по форме и организующем по содержанию воздействию на управляемые объекты железнодорожной инфраструктуры и преследует своей целью обеспечить оптимальное использование объединенной сети железных дорог для удовлетворения потребностей современного общества в перевозках пассажиров и грузов.

3. В диссертационной работе обоснована необходимость расширения контрольно-надзорных полномочий Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. Присоединение России к Марракешскому соглашению и получение членства во Всемирной торговой организации требуют усиления участия государства в контроле за ввозом и использованием продукции и транспортных средств, предназначенных для железнодорожного транспорта. В этой связи важно дополнить утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта п. 5.1.7.1 нормой следующего содержания: (Ространснадзор) «...осуществляет полномочия по контролю (надзору) за поступлением на территорию Российской Федерации и введением в эксплуатацию подвижного состава иностранного производства, а также импорта технологических средств и оборудования, обеспечивающих автоматизированное управление движением железнодорожных составов».

4. Установлена необходимость совершенствования процедуры лицензирования предприятий и организаций железнодорожного транспорта. В целях исчерпывающего определения видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, устранения двусмысленности толкования правовых норм, создания объективных препятствий для уклонения недобросовестных коммерческих субъектов от административной ответственности целесообразно произвести корректировку п. 3 Положения о лицензировании погрузочно-

разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 221 "О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте". Предлагаем изложить его в следующей редакции: «Согласно настоящему Положению в состав лицензируемой деятельности на объектах инфраструктуры железнодорожного транспорта входят любые погрузочно-разгрузочные операции с опасными грузами, осуществляемые юридическими лицами как на постоянной, так и не постоянной основе независимо от того, является ли данная деятельность для юридического лица основной либо не основной».

5. Доказана необходимость совершенствования правового регулирования реализации процедур обязательной сертификации на железнодорожном транспорте. Для создания объективных условий к свободе предпринимательской деятельности, снижения производственных затрат принимающих участие в железнодорожных перевозках предприятий и организаций, обеспечения гибкости государственного регулирования условий выхода на рынок транспортных услуг предложено законодательно закрепить перечень процедур обязательной сертификации, часть которых может быть заменена обязательным страхованием гражданской ответственности. Подобный альтернативный подход нуждается в закреплении в виде соответствующего дополнения в ст. 6 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации".

6. Аргументировано несовершенство правового регулирования кадрового обеспечения системы государственного управления железнодорожным транспортом и установлено несоответствие действующему законодательству Постановления Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621 "Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации". Объединение в этом документе государственных гражданских служащих органов государственного управления анализируемыми перевозками и работников предприятий и организаций, выполняющих трудовые функции на

основании трудового договора (контракта) противоречит административно-правовым принципам организации государственной службы. В рамках проведенного исследования в целях совершенствования государственного воздействия на важные для страны транспортные отношения требуется отдельный подход к решению кадровых вопросов в управленческой среде. Оптимальной в этом аспекте представляется отмена указанного нормативного акта, а также разработка и принятие Министерством транспорта РФ Методических рекомендаций по подбору, обучению и расстановке управленческого кадрового состава на предприятиях и организациях железнодорожного транспорта.

7. На основе проведенного исследования сформулировано юридическое определение организации финансового обеспечения деятельности железнодорожного транспорта – это реализуемые государством в обязательном порядке плановые и внеплановые, всеобщие и адресные мероприятия по финансовому обеспечению деятельности системы железнодорожного транспорта, а также мероприятия по привлечению необходимых инвестиций, снижению производственных и управленческих затрат единого хозяйствующего субъекта и иных предприятий и организаций, финансовому обеспечению свободного допуска субъектов предпринимательской деятельности к пользованию инфраструктурой железнодорожного транспорта. В целях всестороннего развития транспортных отношений и закрепления ведущей роли государства в решении этих вопросов предлагаем отразить данную дефиницию отдельной нормой в Федеральном законе «О железнодорожном транспорте».

8. Аргументирована необходимость совершенствования организационно-правового подхода к информационному обеспечению системы железнодорожного транспорта. В целях создания оптимальных условий для государственного управления перевозками пассажиров и грузов, реализации положений Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года и Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до

2030 года в части информатизации этой сферы, формирования единых принципов обмена информацией между предоставляющими транспортные услуги предприятиями и организациями, входящими и не входящими в состав ОАО «РЖД», а также территориальными подразделениями Федерального агентства железнодорожного транспорта необходимо на уровне Правительства РФ принять Положение о единой системе информационного обеспечения управления железнодорожным транспортом. Указание МПС РФ от 25 июля 2000 г. № М-2074у «О вводе в действие Положения о порядке предоставления информационных ресурсов федерального железнодорожного транспорта и инструкции о порядке ввода в эксплуатацию средств ЭВТ Министерства путей сообщения Российской Федерации, используемых в автоматизированных системах обработки конфиденциальной информации» предлагаем отменить ввиду его несоответствия действующим правовым актам.

9. Выявлена недостаточность мер административной ответственности за нарушения законодательства в сфере информационного обеспечения железнодорожного транспорта. В ходе проведенного исследования установлено, что наиболее действенным способом обеспечения надлежащего порядка предоставления сведений различного характера является совершенствование административной ответственности и включение в КоАП РФ обобщенного понятия «органы управления железнодорожным транспортом». Для повышения исполнительской дисциплины, предотвращения нарушений сроков предоставления информации требуется введение специального состава административного правонарушения и дополнение главы 11 КоАП РФ статьей 11.31 следующего содержания: «Непредоставление, неполное, искаженное, несвоевременное предоставление должностными лицами, работающими в системе железнодорожного транспорта, предусмотренной нормативными актами информации в органы управления железнодорожным транспортом, требующейся для организации перевозок и принятия управленческих решений, соблюдения прав граждан и юридических лиц, а также сведений о различных угрозах функционирования инфраструктур железнодорожного транспорта - влечет

наложение административного штрафа в размере от двадцати до пятидесяти тысяч рублей».

Теоретическая значимость диссертационного исследования. Многие проблемы, рассматриваемые в диссертации, еще не были объектом детального изучения. Это позволяет считать, что проведенное исследование, с одной стороны, представляет собой интеграцию имеющегося знания, определенное подведение итогов в русле современных теоретических представлений о средствах и способах государственного управления железнодорожным транспортом. С другой стороны, в научном труде восполняются пробелы в административно-правовой науке и теории управления, касающиеся малоизученных аспектов администрирования в деятельности Федерального агентства железнодорожного транспорта и ОАО «РЖД». Содержащиеся в работе выводы и предложения имеют концептуальное значение для науки административного права и могут быть применены для дальнейшего теоретического исследования административно-правовых средств внутриорганизационного управления железнодорожными перевозками, а также системы управления, сформированной в органах исполнительной власти Российской Федерации. Кроме того, теоретическая значимость работы определяется научным обоснованием положений, не нашедших достаточного отражения в действующих нормативных правовых актах.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется прикладным характером ряда выводов и положений, а также тем, что его результаты могут быть использованы: в законопроектной деятельности и ведомственном нормотворчестве; при разработке и корректировке стратегических направлений развития железнодорожной инфраструктуры в Российской Федерации; в аналитической работе Министерства транспорта РФ, Федерального агентства железнодорожного транспорта, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и их территориальных подразделений; в учебном процессе специализированных образовательных учреждений, осуществляющих подготовку кадров для железнодорожного транспорта.

Содержащиеся в работе теоретические выводы могут быть применены для разработки учебников, учебных и учебно-методических пособий, проведения лекций и семинарских занятий по курсам «Административное право», «Хозяйственное (предпринимательское) право», «Транспортное право», а также спецкурсам «Основы государственной и муниципальной службы», «Основы государственного управления», «Основы корпоративного управления» в высших учебных заведениях.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного и уголовного права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина - филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Основные положения и результаты исследования прошли апробацию по следующим направлениям:

– в ходе проведения лекционных и семинарских занятий по курсам «Административное право», «Государственное управление транспортным комплексом в России», «Административная ответственность в сфере транспортного обслуживания»;

– в ходе выступлений на международных, всероссийских, межвузовских научных и научно-практических конференциях, в том числе на XIII Ежегодной международной научно-практической конференции юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова «Правовая политика: вызовы современности» (Москва, 27-30 ноября 2012 г.).

Основные положения диссертации изложены автором в 12 опубликованных научных работах общим объемом 4,1 п.л., в том числе 4 публикации в изданиях, включенных в перечень периодических изданий, утвержденный Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ, в которых рекомендуется публикация основных результатов диссертаций, представляемых на соискание ученой степени кандидата наук.

Структура и объем диссертации обусловлены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

Глава I. Система государственного управления железнодорожным транспортом в Российской Федерации: организационная структура и основные направления деятельности

1.1. Административно-правовая характеристика системы государственного управления железнодорожным транспортом в России

Современный железнодорожный транспорт не только способствует решению хозяйственных, экономических и стратегических задач государства, но и влияет на другие стороны общественной жизни страны, принимает активное участие в межрегиональных связях в области культуры, социальных преобразований, в международном сотрудничестве и т.д. В этом аспекте при рассмотрении значения железнодорожной инфраструктуры в глобальном масштабе необходимо отметить, что в ее функционировании задействовано множество государственных органов, должностных и юридических лиц, миллионы людей. Деятельность этого вида транспорта осуществляется непрерывно, в ней используются разнообразные дорогостоящие материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы, обширная информация. Ежедневная организация пассажиропотока и грузооборота в необходимом русле невозможна без системного управления. Только системность может придать управленческим процессам необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность, эффективность.

Управление как общественный процесс состоит из массы управленческих решений и действий и как организованная целостность должен быть адекватно осмыслен управленцами. В связи с этим представляется необходимым начать рассмотрение системы государственного управления железнодорожным транспортом в России с теоретико-правовых основ.

Как отмечается в науке административного права, управление – многогранное и сложное явление, и это обуславливает отсутствие единого определения и единой теории управления². Налицо один из парадоксов современной истории: процесс идёт, а адекватного названия ему нет. Поэтому, идентифицируя систему управления рассматриваемым нами видом транспорта, сначала воспользуемся общеметодологическим подходом и определением общеродового понятия «система», предложенным философами.

Согласно этому подходу под системой понимается совокупность элементов (компонентов, подсистем), находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определённую целостность, единство³. Характеризуя понятие системы В. Н. Спицнадель пишет: "Система есть совокупность элементов, организованных таким образом, что изменение, исключение или введение нового элемента закономерно отражаются на остальных элементах"⁴. В. А. Острейковский понимает под системой множество элементов, образующих структуру и обеспечивающих определенное поведение в условиях окружающей среды⁵. Под системой в общефилософском смысле понимается "объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, части которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места"⁶. Отметим, что на сегодняшний день известно до 40 определений понятия «система»⁷, из анализа которых можно сделать вывод о том, что управление является важной и неотъемлемой частью любой системы, которая связывает все входящие в нее элементы и заставляет их работать слажено ради достижения общей цели. Иными словами, «управление» и «система» - взаимозависимые и неразрывные понятия.

Продолжая далее наше исследование, остановимся на теоретических определениях понятия «управление», сформулированных ведущими

² См.: Шамхалов Ф. Теория государственного управления. М., 2002. С. 199.

³ Философский словарь / Под ред. И. Г. Фролова. М., 1980. С. 329.

⁴ Спицнадель В.Н. Основы системного анализа: учебное пособие. СПб., 2000. С. 326.

⁵ См.: Острейковский В.А. Теория систем: учебник для вузов. М., 1997. С. 240.

⁶ См.: Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия. М., 2002. С. 741.

⁷ Карташев В.А. Система систем. Очерки общей теории и методологии. М., 1995.

современными правоведами. По мнению В.М. Манохина, управление – это целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления⁸. Ю.А. Тихомиров высказывается о том, что управление выступает как целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом и не ее отдельные звенья на основе познания и использования присущих ей объективных закономерностей в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленных целей⁹. По своему содержанию — это постоянный целенаправленный процесс воздействия субъекта на объект через соответствующий механизм управления¹⁰. По справедливому мнению Г. В. Атаманчука, управление - это одна из труднейших и ответственных сфер интеллектуальной и практической деятельности людей, от состояния которой во многом зависит благополучие общества и, в конечном счете, судьба человека¹¹.

Система управления железнодорожным транспортом является сложным правовым явлением. Она основывается на общесоциальной политике Российской Федерации и тесно связана с иными видами транспорта (воздушный, водный, автомобильный). Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации"¹² устанавливает место этой системы в экономике страны. В ч. 1 ст. 1 Закона определено, что железнодорожный транспорт в Российской Федерации является составной частью единой транспортной системы Российской Федерации и во взаимодействии с организациями других видов транспорта призван своевременно и качественно обеспечивать потребности физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом, способствовать созданию условий для развития экономики и обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации. Следует также отметить, что в ч. 2 указанной нормы отражен технологический состав этой системы, оказывающий

⁸ См.: Манохин В.М. Административное право России. Саратов, Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 137.

⁹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2006. С. 33.

¹⁰ См.: Конин Н. М. Административное право России. М., Проспект, 2011. С. 104.

¹¹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 2006. С. 42.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 2, ст. 169.

существенное влияние на организацию государственного управления этой важнейшей сферой. Отечественный железнодорожный транспорт состоит из железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного транспорта необщего пользования, а также технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на территориях указанных организаций и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций.

Переходя к вопросу о государственном управлении, отметим, что оно имеет определяющее значение для железнодорожного транспорта и является основой для функционирования правовых отношений в данной отрасли, а также выступает основным регулятором всего процесса перевозок пассажиров и грузов. Для полноты настоящего диссертационного исследования представляется необходимым раскрыть теоретические основы данного политического, социального и правового института.

Государственное управление как форма реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами в общей системе социального публичного управления является основной сферой действия и применения норм административного права. В широком смысле под государственным управлением понимается деятельность любых государственных органов всех ветвей государственной власти, поскольку общей целью и содержанием деятельности как всего государства в целом, так и любых его органов является какая-либо организация, определенное упорядочение общественных отношений. В узком, организационно-правовом смысле под государственным управлением понимают лишь один специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти, осуществляемой системой специальных государственных органов исполнительной власти или органов государственного управления. Государственное управление в узком, организационно-правовом смысле и является основным объектом административно-правового

регулирования и сферой действия норм административного права¹³. Ю. А. Тихомиров высказывается о том, что государственное управление осуществляется преимущественно органами исполнительной власти. «Само предназначение управления и всей исполнительной власти – действовать на основе и во исполнение закона. Такова незыблемая конституционная доминанта любого вида государственной деятельности»¹⁴. Автор, характеризуя правовые аспекты административной реформы, указывает, что одна из ее целей – углубить демократические основы государственного управления.

На наш взгляд, наиболее оптимальным является определение, предложенное Н.М. Кониным, в соответствии с которым государственное управление – это "организаторская деятельность, направленная на объединение, координацию усилий людей, государственных органов, учреждений, предприятий, организаций в целях решения задач экономического, научно-технического, социально-культурного и административно-политического характера"¹⁵.

По отношению к железнодорожному транспорту отметим, что система государственного управления в данной сфере в целом имеет свои значительные особенности.

Первая особенность, в большой степени определяющая специфику государственного управления железнодорожным транспортом, связана с отнесением его к категории естественных монополий. Так, Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ "О естественных монополиях"¹⁶ в ч. 1 ст. 4 относит железнодорожные перевозки к естественным монополиям. Следовательно, на рассматриваемый вид транспорта распространяется законодательство, посвященное государственному управлению естественными монополиями. В этом аспекте Н.А. Петрусева и А.Н. Кайль отмечают, что монополия деятельности по железнодорожным перевозкам с одной стороны необходима (поддержание единой транспортной системы, диспетчерской

¹³ См.: Конин Н. М. Указ соч. С. 105.

¹⁴ Тихомиров Ю.А. Поведенческий механизм действия права //Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 95.

¹⁵ Конин Н. М. Указ соч. С. 39.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 34. - Ст. 3426.

системы, стандартов перевозок пассажиров и багажа), с другой стороны злоупотребление субъектом естественной монополии своими возможностями недопустимо¹⁷. В свою очередь, А.А. Анчугин указывает, что формально железнодорожный транспорт можно отнести к категории государственных монополий, однако, действующее законодательство не дает понятия железнодорожных перевозок. Поэтому субъекты транспортной деятельности в этом случае – оценочная категория. В нормативных актах нет прямых ссылок на требующие конкретизации виды железнодорожного транспорта (технологический, общего и необщего пользования) применительно к естественным монополиям, законодатель не определяет, какие из них таковыми являются или могут являться. Из этого следует, что процедурные аспекты, связанные с отнесением управления железнодорожным транспортом, инфраструктуры железнодорожного транспорта к категории, подпадающей под правовое регулирование естественных монополий, окончательно не решены¹⁸.

Со своей стороны отметим, что невозможно однозначно трактовать соотношение ч. 1 ст. 4 Закона «О естественных монополиях» с ч. 2 ст. 4, в которой отражено, что в соответствии с реализуемой по решению Правительства Российской Федерации демонополизацией рынка железнодорожных перевозок осуществляется переход от регулирования деятельности субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок к регулированию деятельности субъектов естественных монополий в сфере предоставления услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Этот нормативный акт, четко закрепляя устойчивую юридическую связь рассматриваемого вида транспорта с естественными монополиями, одновременно указывает на процесс демонополизации значительной части этой сферы. В специальной литературе справедливо отмечается, что подобный законодательный подход недопустим, поскольку не нацелен на перспективу и не позволяет определить единую линию государственного управления

¹⁷ См.: Петрусева Н.А., Кайль А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ "О естественных монополиях". Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

¹⁸ См.: Анчугин А.А. Совершенствование системы управления экономической деятельностью железнодорожного транспорта в условиях реформы: дисс. ...канд. эконом. наук. Иркутск. 2004. С. 80.

железнодорожным транспортом¹⁹. В свою очередь, Ф. И. Хусаинов подвергает критике возможность применения к анализируемым отношениям заложенного в ст. 3 Закона о естественных монополиях определения естественной монополии, трактуемого как состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров. Автор отмечает, что деятельность железнодорожного транспорта – это предоставление исключительно услуг по перемещению пассажиров, багажа и грузов из одного населенного пункта в другой. Ни о каких товарах, производстве в данном случае речь не идет²⁰. Соглашаясь с данной позицией, мы, в свою очередь, отметим, что даже в случае внесения соответствующих корректировок в отмеченное определение, нерешенными останутся (и остаются) ряд глобальных вопросов. К сожалению, нормативные акты не раскрывают, кто определяет и исходя из каких критериев причисление той или иной сферы к естественным монополиям вообще и отнесение к ним железнодорожных перевозок в частности. Так же неясно, какие механизмы государственного воздействия применимы к процессу образования конкуренции в данной области в условиях свободного рынка. Невозможно определить роль общества в оценке внутриуправленческих процессов, происходящих в монополично замкнутой системы железнодорожного транспорта.

Вместе с этим, В. И. Солдаткин высказывается о том, что система государственного управления исследуемыми перевозками изначально не предполагает распространение своего влияния только на узкий круг

¹⁹ См.: Росляков А.Е., Евдокимов И.Б., Кулинич Е.Н. Актуальные вопросы повышения управленческой компетенции. Монография. Омск, 2009. С. 39.

²⁰ См.: Хусаинов Ф. И. Демонполизация железнодорожного транспорта и развитие системы операторских компаний. Саратов, 2009. С. 35-36.

общественных отношений, поскольку Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации"²¹ вводит в практический оборот понятие владельца инфраструктуры - юридического лица либо индивидуального предпринимателя, имеющих инфраструктуру на праве собственности или на ином праве и оказывающих услуги по ее использованию на основании соответствующего договора. В Законе закреплено определение перевозчика, в качестве которого также выступает юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, принявшие на себя обязательства по перевозке пассажиров и грузов. Из этого следует, что гарантированная Конституцией РФ свобода предпринимательской деятельности в полной мере распространяется и на железнодорожный транспорт и допускает участие любого заинтересованного лица, обладающего необходимыми ресурсами, в коммерческих операциях с целью извлечения прибыли на железной дороге²².

Основным доводом сторонников причисления этого вида транспорта к сфере естественных монополий является технологический процесс перевозок, заключающийся в необходимости неукоснительного соблюдения установленных стандартов в системе движения и обслуживания подвижного состава и требующихся для обеспечения его функционирования материально-технических и иных компонентов. Именно эти факторы создают необходимость замкнутости перевозочного цикла и создания государством условий для развития инфраструктуры железнодорожного транспорта, которые бы распространялись на ограниченное число участников²³. Мы, в свою очередь, позволим себе не согласиться с этим доводом, поскольку ключевую роль в данном случае играют потребители транспортных услуг, именно современное российское общество задает темпы развития всего отечественного транспортного комплекса и железнодорожного транспорта как составной его части. Поэтому нынешние потребности граждан в исследуемой области - важнейший элемент, который

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 2. - Ст. 170.

²² См: Солдаткин В.И. Менеджмент на железнодорожном транспорте: учебное пособие. Самара, СамГУПС, 2008. С. 89.

²³ См.: Терешина Н.П. Эффективность корпоративного управления на железнодорожном транспорте: учебное пособие. М., УМЦ по образов. на ж.-д. трансп. 2009. С. 26.

должен учитываться при принятии государственными органами значимых для страны управленческих решений. Отнесение железнодорожного транспорта к естественным монополиям в том виде, в каком оно представлено в законодательстве, создает надуманные барьеры для выхода потенциальных перевозчиков на рынок этих услуг.

Выше мы упомянули о заложенном в Законе «О естественных монополиях» процессе демонополизации железнодорожного транспорта общего пользования. В целях реализации ч. 2 ст. 4 этого нормативного акта принято несколько постановлений Правительства РФ, в которых отражен ряд организационных мер, направленных на совершенствование государственного управления в этой сфере. Так, Постановлением Правительства РФ от 21 февраля 1998 г. № 239 "О Мероприятиях по решению задач государственной антимонопольной политики, демонополизации экономики и развития конкуренции на товарных рынках Российской Федерации в 1998-2000 годах"²⁴ предписывалось ряду министерств и ведомств осуществить разработку и реализацию отраслевых и региональных программ демонополизации и развития конкуренции, устранение барьеров для входа на рынки новых хозяйствующих субъектов в сфере железнодорожных перевозок. Постановлением Правительства РФ от 25 ноября 2003 г. № 710 утверждены Правила недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования²⁵, в п. 4 которых закреплены следующие принципы доступа перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта: а) обеспечение равнодоступности инфраструктуры для всех перевозчиков, в том числе применение единых критериев доступа к услугам по использованию инфраструктуры; б) обеспечение конкуренции в сфере железнодорожных перевозок; в) проведение в отношении перевозчиков единой ценовой (тарифной) политики в сфере услуг по использованию инфраструктуры; г) доступность информации о перечне услуг по использованию инфраструктуры, порядке их выполнения, тарифах, плате и

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 9. – Ст. 1116.

²⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 48. – Ст. 4680.

сборах за эти услуги для всех участников перевозочного процесса на железнодорожном транспорте общего пользования. Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 703 "Об утверждении Правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования"²⁶ установлены единые условия взаимодействия юридических и физических лиц по транспортировке пассажиров и грузов. В этом аспекте В. Ф. Данилин указывает, что эти и иные законодательные акты являются основой успешного старта демократических преобразований, целью которых является создание открытого доступа всех желающих на рынок железнодорожных перевозок и устранение преград к развитию добросовестной конкуренции²⁷. Мы поддерживаем мнение автора, но со своей стороны хотим добавить, что этот процесс в настоящее время не завершён надлежащим образом.

Анализируя ст. 4 ФЗ «О естественных монополиях» можно сделать вывод о несогласованности государственных подходов к определению перспектив развития исследуемой отрасли. С одной стороны законодатель пытается стабилизировать управленческие отношения в области железнодорожных перевозок путем закрепления их статичного признака – отнесения к естественным монополиям. С другой – в ч. 2 ст. 4 нормативно закреплены положения, которые нацелены на формирование общедоступной инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Следует также заметить, что в соответствии с ч. 3 данной статьи не допускается сдерживание экономически оправданного перехода сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка. Из этого следует, что механизм демополизации рассматриваемого транспорта уже закреплён в указанном Законе. Комментируя данную ситуацию М.А. Штефан отмечает, что ФЗ «О естественных монополиях» был введен в действие в 1995 г. в очень непростое для нашей страны время. Период 90-х годов в новейшей истории характеризуется весьма противоречиво, однако большинство исследователей сходятся в едином

²⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 47. – Ст. 4552.

²⁷ См.: Данилин В.Ф. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте: учебник. М., УМЦ по образов. на ж.-д. трансп. 2008. С. 203.

мнении и отмечают тенденции экономического спада на железной дороге, снижения активности транспортных предприятий, разрыва хозяйственных связей в цепочке между формирующими заказы предприятиями, непосредственными грузоотправителями и перевозчиками. Государством были только начаты преобразования, направленные на формирование демократических основ жизнедеятельности общества в соответствии с Конституцией РФ. Законодательная фиксация естественной монополии на железнодорожный транспорт предотвратила развал этой важнейшей сферы и сделала невозможным переход многочисленных объектов инфраструктуры в частные руки. Этот политический шаг позволил сохранить централизацию управления подвижным составом на местах и положительно сказался на регулировании тарифов²⁸. Соглашаясь с подобным суждением отметим, что на сегодняшний день необходимость монополизации железнодорожного транспорта отпала.

Ф.И. Хусаинов указывает на то, что в результате реализации многочисленных общеотраслевых и специальных государственных программ за последние десять лет железнодорожный транспорт претерпел значительные изменения и перешел из стадии стагнации в стадию активного экономического развития. Согласно данным Росстата в 2010 г. в России насчитывалось 11034 предприятия, осуществляющих деятельность в области железнодорожных перевозок, в 2011 г. это количество возросло до 13228. 2012 год также показал положительную динамику роста числа юридических лиц, заявивших о намерениях участвовать в получении прибыли от перевозки пассажиров и грузов с использованием инфраструктуры железнодорожного транспорта (14990). Эта тенденция продолжает сохраняться²⁹.

По свидетельству специалистов рынок железнодорожных перевозок на современном этапе начинает зависеть исключительно от общественных потребностей в данных услугах, которые постоянно увеличиваются, видоизменяются и требуют совершенствования юридических подходов к

²⁸ См.: Штефан М.А. Аудит экономичности эксплуатационных затрат как инновационный способ управления затратами на сети железных дорог// Российское предпринимательство. 2008. № 5. С. 100.

²⁹ См.: Хусаинов Ф. И. Экономические реформы на железнодорожном транспорте: монография. М., Издательский Дом «Наука», 2012. С. 113.

возможности использования имеющихся транспортных объектов. На базе территориальных инфраструктур сформированы сети обслуживания этого важнейшего вида транспорта, в состав которых помимо отделений железных дорог входят коммерческие организации, осуществляющие железнодорожное строительство и ремонт, проектирование, ресурсобеспечение, логистику, сертификацию, стандартизацию и т.д. Транспортные услуги, включающие в себя продажу билетов, оформление документов на груз, его упаковку и размещение, заказ вагонов и их уборку, погрузку и выгрузку, а также маркировку, складирование, страхование и прочее, реализуются значительным количеством фирм, которым необходим равный и беспрепятственный доступ к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования³⁰. При детальном исследовании положений Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года можно сделать заключение относительно того, что государством не ставится цель дальнейшего существования железнодорожного транспорта в качестве естественной монополии.

Указанные аспекты предполагают демонополизацию этой важнейшей для государства сферы и привлечение инвестиций не только для развития ОАО «РЖД», но для модернизации всей системы железнодорожного транспорта.

Наличие в ФЗ «О естественных монополиях» положения ч. 1 ст. 4 причисляющего железнодорожные перевозки к сфере естественных монополий не позволяет полноценно воплотить в реальность отраженный в Конституции РФ постулат свободы предпринимательской деятельности применительно ко всем сферам использования железнодорожных сообщений. Являясь, по сути, камнем преткновения в реализации важнейших для России демократических реформ транспортного комплекса, отмеченная норма не позволяет полноценно реализовать намеченные Правительством РФ мероприятия по демонополизации исследуемого вида транспорта. В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно ее исключить из Закона о естественных монополиях.

³⁰ См.: Солодовников В.Ф. Организационно-правовые аспекты управления железнодорожными перевозками. М., Транспорт, 2009. С. 105.

Другой немаловажной особенностью системы государственного управления железнодорожным транспортом является наличие в ней единого хозяйствующего субъекта – открытого акционерного общества «Российские железные дороги». В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта"³¹ учредителем единого хозяйствующего субъекта является Российская Федерация, решение об учреждении единого хозяйствующего субъекта принимается Правительством Российской Федерации, эти же органом утверждается Устав ОАО «РЖД». Анализируя полномочия указанного субъекта по организации деятельности железнодорожного транспорта, отраженные в указанном Законе, а также в Уставе³², В.А. Егиазаров приходит, на наш взгляд, к ошибочному пониманию того, что управление перевозочным процессом на железнодорожном транспорте производится централизованно и относится к исключительной компетенции ОАО "Российские железные дороги"³³. Более верной в этом аспекте представляется позиция А.М. Гаджинского. Исследователь данное законодательное решение объясняет практической необходимостью создания единой централизованной структуры, в руках которой бы находилось ведение федерального имущественного комплекса железнодорожного транспорта. Ее образование, в свою очередь, предполагает делегирование части государственных полномочий по управлению территориальными и структурными подразделениями. Эти полномочия трансформируются во внутрикорпоративные. Таким образом, система ОАО «РЖД» является частью системы государственного управления железнодорожным транспортом³⁴. Р.Г. Леонтьев весьма утрированно называет «Российские железные дороги» «государством в государстве», указывая при этом на негативное неизбежное следствие организационного преобразования федеральной железнодорожной структуры в открытое акционерное общество,

³¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 9. – Ст. 805.

³² См.: Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 "О создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 39. – Ст. 3766.

³³ См.: Егиазаров В.А. Транспортное право: учебник. 6-е изд., доп. и перераб. М.: "ЗАО Юстицинформ", 2008. С. 20.

³⁴ См.: Гаджинский А.М. Логистика: учебник для вузов. М.: Дашков и К, 2008. С. 305-306.

которое выражается в фактической реализации руководящими органами единого хозяйствующего субъекта тех полномочий, которыми они не наделены³⁵.

Выше мы обратили внимание на необходимость демонополизации сферы железнодорожных перевозок. При практической реализации этого процесса встанет закономерный вопрос, связанный с тем, каким образом это отразится на ОАО «РЖД». В.Ф. Данилин отмечает, что повышение конкурентноспособности рынка железнодорожных перевозок положительно скажется на качестве работы всех территориальных и структурных подразделений этого акционерного общества. Во-первых, будет повод избавиться от непрофильных активов и реализовать нерентабельные объекты железнодорожной инфраструктуры. Во-вторых, активизируется процесс обновления локомотивного и вагонного парка за счет участия широкого круга субъектов, что повлечет повышение уровня безопасности перевозок. В-третьих, повысится результативность государственного инвестирования востребованные населением конкретные проекты и исчезнет порочная практика траты значительных бюджетных средств на так называемое «общее развитие железной дороги»³⁶.

Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» имеет все признаки доминирующего субъекта, которые отражены в ст. 5 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции"³⁷. Несмотря на то, что подобное положение закреплено на высшем законодательном уровне в ч. 1 ст. 4 ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта", ОАО «РЖД» не освобождено от обязанностей исполнения требований ФЗ "О защите конкуренции". В ст. 10 данного нормативного акта отражено, что запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе навязывание

³⁵ См.: Леонтьев Р.Г., Веретенников Н.П., Адаменья А.И., Орлов А.Л. Отраслевые корпорации и региональный бизнес: интеграция интересов. М., ВИНТИ, 2009. С. 28.

³⁶ См.: Данилин В.Ф. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте: учебник. М.: УМЦ по образов. на ж.-д. трансп. 2008. С. 199.

³⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3434.

контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора, создание дискриминационных условий и препятствий доступу на товарный рынок³⁸ для других хозяйствующих субъектов.

Демонопользация рынка железнодорожных перевозок, на наш взгляд, не повлечет ликвидации ОАО «РЖД», напротив, создаст равные для всех транспортных организаций условия пользования железнодорожной инфраструктурой. Предлагаемые нами изменения в Закон о естественных монополиях не противоречат иным нормативным актам, посвященным этому виду транспорта, и не повлекут за собой необходимость корректировок ФЗ «О защите конкуренции», единые требования которого распространяются на все экономические сферы.

Демонопользация железнодорожных перевозок снизит количество нарушений ФЗ «О защите конкуренции», допускаемых ОАО «РЖД» и создаст условия к равноправному партнерству в использовании инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Последствия создания экономически свободного рынка железнодорожных перевозок весьма обстоятельно обозначил Д. Верхотуров, указав, что дальнейшее развитие этой отрасли не потребует создания организаций, которые могли бы составить конкуренцию «российскому железнодорожному магнату». В настоящее время ОАО «РЖД» не силах самостоятельно организовать и осуществить все виды перевозок, в том числе и транзитные, без участия сторонних компаний, отношения с ними вынуждено выстраивать на взаимовыгодной основе. Целью государственных преобразований в данном случае является недопущение нарушений прав юридических лиц, взаимодействующих с ОАО «РЖД»³⁹

Данные особенности системы государственного управления железнодорожным транспортом мы будем использовать далее в нашем диссертационном исследовании с целью проведения комплексного исследования различных

³⁸ ФЗ «О защите конкуренции» предусматривает запрет на действия недобросовестных субъектов, производящих как товары, так и оказывающих услуги. Согласно закрепленному в ч. 1 ст. 4 Закона определению товар - объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

³⁹ См.: Верхотуров Д. Железные дороги России: настоящее и возможное будущее [Электронный ресурс]// <http://www.apn.ru/publications/article17542.htm>.

аспектов административно-правовой организации железнодорожного транспорта в Российской Федерации.

Отметим, что детальный анализ указанной системы предполагает дальнейшее выделение из ее сущности составных элементов, благодаря которым система функционирует как слаженный механизм и может максимально эффективно обеспечить потребности личности, общества и государства в транспортных услугах. Традиционно учеными-административистами при раскрытии системы государственного управления любой сферой общественных отношений выделяются следующие элементы: субъект, объект и их связи, цели, задачи, функции, координация, планирование, прогнозирование, контроль⁴⁰. Нам представляется, что подобный подход является наиболее оптимальным при дальнейшем раскрытии особенностей системы государственного управления железнодорожным транспортом. Рассмотрим более детально данные компоненты.

В специальной литературе сущность управления рассматривается как реальное воздействие субъекта на объект управления, как функция организованных систем различной природы (технических, биологических и социальных), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их целей и программ⁴¹. Под субъектом управления понимается физическое или юридическое лицо, от которого исходит сознательное, целенаправленное воздействие⁴². От субъекта управления необходимо отличать субъект управленческой деятельности. Последний может быть только физическим лицом. Специфика субъекта определяет разные виды управления. Если, например, субъектом управления выступает государство, то речь идет о государственном управлении. Однако уместно отметить, что при всех субъектах управления всегда осуществляется одна и та же по содержанию деятельность: формирование и реализация управляющих воздействий, что находит внешнее проявление в управленческих

⁴⁰ См.: Братановский С.Н. Административное право России. М., 2010. С. 19.

⁴¹ См. Бурганова Л.А. Теория управления. М., 2005. С. 28-29.

⁴² См.: Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций/ СПб., 2007. С. 212.

решениях и организационных действиях. Под объектом управления понимается то, на что направлено управляющее воздействие⁴³.

В качестве субъектов выступают органы государственного управления указанным транспортом, как на федеральном, так и на региональном уровне. Объекты системы государственного управления железнодорожным транспортом – юридически и организационно оформленные коллективы людей: государственные предприятия и организации, осуществляющие пассажирские и грузовые перевозки по железнодорожным путям сообщения, предприятия, входящие в отраслевую систему (технический и обслуживающий комплексы), образовательные учреждения, осуществляющие подготовку и переподготовку специалистов в сфере транспорта и т.д. Кроме того, допустим и обобщенный вариант, в котором присутствуют органы федерального управления этим видом транспорта, являющиеся субъектами, а ОАО «Российские железные дороги» выступает в роли объекта управления.

Укажем, что для системы государственного управления рассматриваемым видом транспорта характерны вертикальные связи, при которых нижестоящие звенья подчинены вышестоящим. При этом, в ней присутствуют связи по типу "субъект-субъект", "объект-объект". Поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 1 ФЗ о железнодорожном транспорте этот вид транспорта призван своевременно и качественно обеспечивать потребности физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом, способствовать созданию условий для развития экономики и обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации, то горизонтальные связи необходимы для организации доставки пассажиров и грузов из одного населенного пункта в другой в пределах территории нашей страны. Этот тип связи основан на принципе координации или согласования поведения субъектов и объектов управления. Такая связь обеспечивает взаимодействие отдельных частей системы государственного управления железнодорожным транспортом за счет добровольно согласованного поведения

⁴³ Шамхалов Ф. Указ соч. С. 157.

составляющих ее элементов. Главным стимулирующим фактором, на котором основываются подобные отношения, является исполнение этим транспортом своей прямой функций, которая заставляет неподчиненные друг другу звенья, подразделения или отдельных должностных лиц действовать в определенном направлении.

Деятельность указанных выше субъектов и объектов системы государственного управления рассматриваемыми перевозками всегда имеет конкретные цели. В этом аспекте также отметим, что, являясь сложной по своей структуре правовым явлением, анализируемая система имеет не одну, а много связанных между собой целей.

Отметим, что содержание управления зависит от целей управления, желаемого, возможного и необходимого состояния системы, которое должно быть достигнуто. Согласно точки зрения Ю.А. Тихомирова, без эффективного и оперативного целеполагания управление рискует замыкаться в собственных рамках и вращаться среди собственных действий. Тогда оно во многом утрачивает свою целевую ориентацию и ограничивает возможности эффективного воздействия на экономические, социальные и иные процессы⁴⁴.

Определение целей управления железнодорожным транспортом - начальный и главный этап управления в данной сфере. Субъекты управления предварительно выдвигают определенные цели и затем сознательно стремятся к их достижению, осуществляют контроль за соответствием своих действий этим целям. Управление транспортом не может рассчитывать на успех, если оно не имеет перед собой осознанной и обоснованной цели. Именно в осознании, при вынашивании и обосновании целей проявляются творческие возможности социального управления перевозками.

Наиболее разработанный метод целеполагания связан с формированием "древа целей", которое является схемой, показывающей декомпозицию, членение общих (главных) целей на подцели, последних на подцели следующего уровня и т.д.⁴⁵

⁴⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Государственное управление: модели и реальность //Право и экономика. 2006. № 4.

⁴⁵ См.: Управление организацией / Под ред. Л.И. Лукичева. М., 2005. С. 25-26.

Как отмечает Л.А. Бурганова, представление целей начинается с общих (глобальных) задач, дальше они последовательно разукрупняются. Основным правилом разукрупнения целей является полнота: каждая цель верхнего уровня должна быть представлена в виде подцелей следующего уровня, т.е. так, чтобы объединение понятий подцелей полностью совпадало по объему с понятием исходной цели. "Древо целей" целесообразно использовать при определении конкретных задач для каждого уровня управления. Общие требования к процессу целеполагания состоят в том, что цели должны: содержать сроки их выполнения; быть реалистичными; быть приемлемыми⁴⁶.

По своей значимости цели управления железнодорожным транспортом подразделяются на общие, высшего и низшего уровня, глобальные, генеральные и частные, стратегические и оперативные, конечные и промежуточные. Все виды целей дополняют друг друга и находятся в отношениях субординации. К примеру, частные цели Федерального агентства железнодорожного транспорта⁴⁷ не могут быть определены ранее, чем будут установлены общие цели функционирования Министерства транспорта Российской Федерации⁴⁸. Следовательно, цели вышестоящих звеньев в системе управления железнодорожной инфраструктурой являются основополагающими, ибо на их базе выдвигаются цели и подцели для нижестоящих звеньев. Например, главная цель функционирования железнодорожного транспорта определена в ст. 1 ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" – это максимально полное удовлетворение потребностей личности, общества и государства в безопасных, качественных, удобных и доступных железнодорожных перевозках. Вместе с этим, на наш взгляд, исходя из анализа Устава ОАО «РЖД» невозможно сделать однозначный вывод о том, какие цели являются для этой организации основными, а какие – второстепенными. В п. 9 этого акта отражено, что главными целями деятельности общества являются обеспечение потребностей государства, юридических и

⁴⁶ См.: Бурганова Л.А. Теория управления. М., 2005. С. 51-52.

⁴⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта"// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32. – Ст. 3344.

⁴⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 11 июня 2004 г. № 274 "Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 24. – Ст. 2429.

физических лиц в железнодорожных перевозках, работах и услугах, осуществляемых (оказываемых) обществом, а также извлечение прибыли. Логично предположить, что первая часть этого пункта отображает предназначение данной организации в России (основная цель, которая соотносится с целью, обозначенной в указанном выше Законе), однако при подобном изложении неясно, является ли извлечение прибыли также главной целью, равнозначной основной цели, или же она носит вторичный характер.

Вызывает определенный интерес позиция Е.М. Ульяницкого, согласно которой научно разработанный метод «древа целей» находит свое обоснование на основании законов логики лишь в теории. Однако, к современной системе управления железнодорожным транспортом полностью применить его на практике нельзя, поскольку непредсказуемое реформирование государственного аппарата вносит незапланированные коррективы в устоявшуюся субординацию, а также формы и методы управленческой деятельности. Этот процесс, как правило, мгновенно производит перестановку и переориентацию целей, отчего в итоге в невыгодном положении могут оказаться как субъекты, так и объекты системы управления⁴⁹.

Следующим элементом, неразрывно связанным с целями управления железнодорожным транспортом, являются задачи. Как отмечает Л.Ю. Бекузарова «процесс государственного управления настолько сложен и многогранен, что постановка задач видится необходимой, как промежуточное, связующее звено между целями и функциями управления»⁵⁰. Задача представляет собой ближайшую, юридически обязательную цель⁵¹. Согласно позиции Л. Ивановской, процесс выработки и реализации управленческих решений является непрерывным, что находит отражение в тесной взаимосвязи решения стратегических задач как на длительную перспективу, так и на средне- и

⁴⁹ См.: Ульяницкий Е.М. Информационные системы взаимодействия видов транспорта. М., Маршрут, 2005. С. 117.

⁵⁰ См.: Бекузарова Л.Ю. Ценовое регулирование предпринимательской деятельности: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 124-125.

⁵¹ См.: Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах: Пер. с англ. / Под ред. и с пред. И.А. Ушакова. Изд. 2-е, доп. М., 2008. С. 63.

краткосрочный период, то есть их решения в условиях стратегического, тактического и оперативного управления⁵².

Непосредственные задачи исследуемого нами вида транспорта вытекают из многочисленных норм Конституции Российской Федерации, к которым можно отнести право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34), право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (ст. 37), право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42) и т.д. и определены в действующем законодательстве⁵³. Его анализ, а также изучение специальной литературы⁵⁴ позволяют отнести к задачам исследуемого нами транспорта следующие: повышение эффективности государственного управления инфраструктурой железнодорожного транспорта; устойчивость работы технологического комплекса; доступность, безопасность и качество оказываемых услуг; создание многофункциональной государственно-общественной системы контроля деятельности железнодорожных предприятий-перевозчиков; развитие программно-целевого механизма управления и финансирования перевозок по железнодорожным путям общего и необщего пользования; осуществление активной интеграции инновационных технологий; развитие социально-экономического партнерства и т.д.

⁵² Ивановская Л. Стратегия управления персоналом //Кадровик. Кадровый менеджмент. 2009. № 1

⁵³ См.: Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ "О транспортной безопасности"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 7. – Ст. 837; Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 2. – Ст. 169; и т.д.

⁵⁴ См., например: Сокол К.П. Новые подходы к планированию и анализу затрат на промышленном железнодорожном транспорте// Вестник Сибирского государственного университета путей сообщения, Новосибирск: Издательство СГУПС, 2012. Вып. 26; Мачерет Д.А. Совершенствование экономических методов управления производственными ресурсами и работой железнодорожного транспорта: дис....д-ра. эконом. наук. М., 2000. С. 63-68; Терёшина Н.П., Шобанов А.В., Рышков А.В. Управление конкурентоспособностью железнодорожных перевозок. М., ВИНТИ РАН, 2006. С. 111-120.

Весьма нетрадиционный подход демонстрирует В.Г. Баукин, разделяя рассматриваемые задачи на социального, экономического и юридического значения. Последние обозначены в нормативных актах и предназначены для идеального обеспечения баланса интересов всех проживающих в нашей стране граждан. При этом исследователь отмечает, что на практике четко классифицировать их весьма сложно. Неизменный принцип функционирования железнодорожного транспорта заключается в платности перевозочных услуг. ОАО «РЖД» несмотря на особый статус, которым оно обладает в государстве, является коммерческой организацией, ориентированной на извлечение прибыли от своей прямой деятельности. Несмотря на стимулирование государством поездок социально незащищенных слоев населения путем реализации дотационной политики, «Российские железные дороги» как организация-монополист действует на рынке исходя из своих экономических интересов, которые становятся главными, основными и стратегическими задачами⁵⁵. На наш взгляд, оспорить подобное суждение достаточно сложно.

Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков подчеркивают, что единство системы государственного управления в идеале должно обеспечиваться единством задач, стоящих как перед субъектами, так и перед объектами управления⁵⁶. Но, к сожалению, на практике этот не подлежащий сомнению вывод по отношению к железнодорожному транспорту не находит своего законодательного отражения. Приведем следующую законодательную несогласованность задач. Так, Федеральный закон о железнодорожном транспорте в числе основных задач, на достижения которых ориентировано управление в рассматриваемой нами системе, указывает на развитие конкуренции и становление развитого рынка услуг железнодорожного транспорта, а также на согласованность функционирования единой транспортной системы Российской Федерации. В несколько расширенном виде эти задачи отражены в ст. 6 Федерального закона "Об особенностях управления и распоряжения имуществом

⁵⁵ См.: Баукин В.Г. Правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта. М., Изд-во Академия, 2008. С. 20.

⁵⁶ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., Норма, 2005. С. 67.

железнодорожного транспорта", посвященной основам деятельности единого хозяйствующего субъекта ОАО «РЖД». Однако, в Уставе этого акционерного общества они не нашли своего закрепления.

Исследовав цели и задачи системы государственного управления железнодорожным транспортом рассмотрим ее следующий элемент – функции. Ф. Шамхалов отмечает, что понятие функции управления тесно связано с понятием цели управления. Если цель – это предполагаемое будущее состояние системы, то функция представляет собой осознанное воздействие на предметы и отношения, ведущее и заранее сформированное средство достижения цели⁵⁷. В.Т. Батычко, в свою очередь, полагает, что под данным термином следует понимать само содержание управленческой деятельности, то, в чем оно состоит, ради чего осуществляется⁵⁸. По мнению Н. М. Кониной функции управления представляют собой элементы, части управленческой деятельности, характеризующиеся, во-первых, наличием субъекта, который правомочен их осуществлять, во-вторых, нормативно установленным кругом объектов, в отношении которых эти функции могут быть задействованы и, наконец, в-третьих – кластером социальной сферы, в которой они являются легитимными и востребованными⁵⁹.

Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков указывают, что функции государственного управления наполнены конституционным содержанием и направлены на поддержание целостности Российской Федерации, создание условий для достойной жизни граждан, обеспечение безопасности общества и государства, упорядоченного развития социальных отношений и т.д. Подобная характеристика является обобщенной. Однако с позиций административного права эти функции становятся ядром деятельности органов исполнительной власти, приобретают специальную направленность и юридически закрепляются в виде полномочий⁶⁰.

Отметим, что в отечественной правовой системе отсутствует определение функций государственного управления железнодорожным транспортом и

⁵⁷ См.: Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., Экономика, 2003. С. 157.

⁵⁸ См.: Батычко В.Т. Административное право: конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2008. С. 48.

⁵⁹ См.: Конин Н. М. Указ соч. С. 45.

⁶⁰ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., Норма, 2005. С. 156.

конкретный их перечень. Но, несмотря на это, выделить основные функции все же представляется возможным исходя из преамбулы к Федеральному закону о железнодорожном транспорте. К ним можно отнести установление правовых, организационных и экономических условий функционирования железнодорожного транспорта общего пользования; формирование основ взаимодействия организаций железнодорожного транспорта и выполняющих работы (услуги) на железнодорожном транспорте индивидуальных предпринимателей с органами государственной власти и организациями других видов транспорта; определение основ государственного регулирования в области железнодорожного транспорта необщего пользования. Эти функции находят свое конкретное отражение в полномочиях субъектов государственного управления исследуемым транспортом – Министерства транспорта РФ, Федерального агентства железнодорожного транспорта и его территориальных подразделений. Более подробно данные вопросы мы осветим в следующем параграфе нашего исследования.

Далее рассмотрим следующий немаловажный элемент рассматриваемой системы - координацию и близкий по значению к ней термин «взаимодействие». Для уяснения их сущности отразим некоторые, с нашей точки зрения, наиболее существенные позиции ученых. По мнению Т. Я Хабриевой, координация представляет собой деятельность вышестоящего координирующего органа по упорядочиванию, установлению взаимосвязи между субъектами, соподчинению, приведению деятельности нижестоящих органов в соответствие с общими задачами системы социального управления. В процессе взаимодействия его участники обладают необходимой автономностью при решении возложенных на них задач, действуют в пределах своей компетенции на основе общего плана⁶¹. А.И. Абрамова высказывается о том, что организация взаимодействия - одно из проявлений координации, так как в целом понятие координации включает в себя также вопросы разделения труда, распределения задач между структурными подразделениями и их функциональных обязанностей, обеспечение проведения

⁶¹ См.: Хабриева Т.Я. Правовое измерение научного прогресса // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 18-19.

единой стратегии и линии поведения отдельных участников, установление системы определенных отношений между ними⁶². По свидетельству С.Н. Братановского, в организации процессов управления взаимодействие и координация представляют собой важнейшие составные части организаторской работы по согласованию деятельности, но при этом они являются понятиями и категориями разного плана и уровня⁶³.

Думается, что отраженные выше концептуальные теоретические трактовки полностью применимы к сфере исследуемого вида транспорта. Экстраполируя их суть на железнодорожные перевозки, С.М Внученков и Л. В. Шкурина отмечают, что координация является важнейшей составляющей процесса управления инфраструктурой, без которой исполнить договорные обязательства по перевозке пассажиров и грузов просто невозможно. В условиях ограниченной пропускной способности путей сообщения исключительно координация отправки и приема железнодорожных составов и строгое согласование времени их формирования, прибытия делают возможным бесперебойный транзит, формирует положительное отношение к железнодорожным перевозкам в целом⁶⁴. В этом аспекте В.Г. Баукин высказывается о том, что специфика этого вида транспорта обязывает субъектов и объектов управления координировать свои действия. Автор в данном случае приравнивает по своему значению термины «координация» и «устойчивость»⁶⁵.

В Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года⁶⁶ отражено, что базовым принципом координации развития железнодорожного транспорта общего и необщего пользования является разработка и внедрение логистических технологий с использованием системного подхода, задача которого состоит в обеспечении оптимизации взаимной

⁶² См.: Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты// Журнал российского права. 2006. № 3. С. 16-17.

⁶³ См.: Братановский С.Н. Административное право России. М., 2010. С. 67.

⁶⁴ Внученков С.М., Шкурина Л.В. Управление инновационными процессами на железнодорожном транспорте. М., РГОТУПС, 2002. С. 177.

⁶⁵ См.: Баукин В.Г. Указ соч. С. 199.

⁶⁶ См.: Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 июня 2008 г. № 877-р// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 29 (часть II). – Ст. 3537.

технологии. В Транспортной стратегии РФ на период до 2030⁶⁷ закреплены две формы реализации исследуемого элемента: координация программ и проектов технической модернизации железнодорожного транспорта общего пользования и промышленного транспорта, а также координация усилий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представителей бизнеса и общественных организаций в решении задач развития промышленного железнодорожного транспорта. Таким образом, нормативное закрепление получила сложная и многоступенчатая схема координационных отношений, которые осуществляются не только вертикально либо горизонтально, но и преимущественно в смешанной форме, в которой принимают участие множество разноуровневых субъектов и объектов управления.

Также укажем, что координация деятельности железнодорожных инфраструктур приграничных с Россией государств выступает важнейшей основой международного сотрудничества. В настоящее время заключено ряд международных соглашений, благодаря которым налажен устойчивый процесс перевозки пассажиров и грузов⁶⁸.

Вместе с этим, анализируемый нами элемент системы управления имеет некоторые объективные недостатки. Жесткая привязка транспортной деятельности к технологическому комплексу, с помощью которого она осуществляется, а точнее к расписанию движения пассажирских поездов и грузовых составов, путям сообщения, порядку их обслуживания и ремонта, делает все звенья этой системы взаимозависимыми. Поэтому уровень самостоятельности принятия управленческих решений довольно низок. Каждое звено привязано к другим и не может существовать автономно, следовательно, не в состоянии генерировать и воплощать в реальность оптимальные методики

⁶⁷ См.: Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 50. – Ст. 5977.

⁶⁸ См., например: Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 25 марта 1993 г. № 244 "О заключении Соглашения между Советом Министров - Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о координации деятельности железнодорожного транспорта"// Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 13. – Ст. 1143.

повышения эффективности своей деятельности. Любое изменение графика и условий междугородних перевозок требует многосторонней координации и согласования дальнейших действий с органами управления железнодорожным транспортом различных субъектов Федерации, а также юридическими лицами, задействованными в этой части инфраструктуры, что не способствует в определенных случаях удовлетворению экономических интересов различных субъектов предпринимательской деятельности. Б.М. Лapidус высказывается о том, что благодаря своей замкнутости система управления железнодорожным транспортом становится громоздкой и не в состоянии оперативно выполнять возлагаемые на нее обществом задачи. Обладающие большей мобильностью управленческие системы водного, воздушного и автомобильного транспорта, а также грузоотправители, грузополучатели и пассажиры вынуждены под нее подстраиваться. В существующем виде координационные связи утратили гибкость и заостенели, любое их разрушение по каким-либо причинам может грозить сбоями работы железнодорожных компаний⁶⁹.

Закончив анализировать координацию в системе управления рассматриваемым транспортом, перейдем к исследованию обозначенных нами выше элементов данной системы - планирования и прогнозирования. По мнению К.В. Черкасова, плановость управления позволяет отслеживать целенаправленность, эффективность, оперативность выполнения функций управления и на основе анализа исполнения плана вносить в него корректировки. Планом устанавливаются конкретные цели и задачи, мероприятия и сроки их реализации⁷⁰. С.Н. Братановский характеризует планирование как перечень административно-правовых по своему содержанию действий по определению на будущее и закреплению в соответствующих документах основных видов совокупного использования материальных и людских ресурсов, направленных на достижение общественно-полезной цели⁷¹. А.Ф. Ноздрачев высказывается о том,

⁶⁹ См.: Лapidус Б. М. Экономические проблемы управления железнодорожным транспортом России в период становления рыночных отношений. М., Изд-во Московского университета, 2000. С. 183.

⁷⁰ См.: Черкасов К. В. Государственное управление: концепции современного понимания // Гражданин и право. 2010. № 6.

⁷¹ См.: Братановский С.Н. Основы государственного управления в России. М., 2009. С. 378.

что планирование представляет собой неотъемлемую часть управленческой деятельности, связанную с определением перспектив развития определенной системы общественных отношений с целью избежания негативного влияния на нее объективных и субъективных факторов⁷². В этом аспекте А.Б. Агапов указывает на тесную связь планирования и прогнозирования. Последнее представляет собой процесс определения качественных показателей развития (деградации) какой-либо сферы, необходимых для принятия управленческих и организационных решений с целью формирования объективной модели ее дальнейшего функционирования⁷³. Прогнозирование является необходимым составным элементом любого научного исследования, которое по наиболее общим теоретическим положениям можно определить как процесс научного предсказания будущего состояния прогнозируемого объекта на основе анализа его прошлого и настоящего положений⁷⁴.

Прогнозирование, в свою очередь, может как предшествовать процессу планирования, так и осуществляться в рамках реализации определенного плана.

В сфере железнодорожного транспорта эти элементы, на наш взгляд, в наибольшей степени связаны с координацией. Но вместе с этим, они представляют собой отдельную сферу деятельности органов исполнительной власти. Этим вопросам посвящено значительное количество нормативных актов⁷⁵. Также отметим, что Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года содержит прогнозы развития железнодорожной инфраструктуры и определяет два плановых этапа: до 2015 г. и до 2030 г. В этот временной период должны быть реализованы многочисленные мероприятия, включающие в себя ликвидацию ограничений в провозных способностях на железнодорожном транспорте общего пользования и создание

⁷² См.: Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: Российский вариант//Законодательство и экономика. 2005. № 8-9.

⁷³ См.: Агапов А.Б. Административное право: учебник. М., Изд-во Юрайт, 2009. С. 554.

⁷⁴ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: учебник. М., Зерцало, 2009. С. 331.

⁷⁵ См., например: Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ "О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса"/Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49 (часть V). – Ст. 7060; Приказ Минтранса РФ от 21 декабря 2010 г. № 286 "Об утверждении Правил технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации"/Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 12.

соответствующего мировому уровню инфраструктурного базиса для развития новых точек экономического роста в стране; строительство новых технологических объектов и грузовых терминалов; обеспечение современного уровня развития инфраструктуры и транспортное обеспечение разведанных новых месторождений полезных ископаемых; строительство ряда линий стратегического значения и линий, направленных на улучшение транспортной обеспеченности регионов, модернизацию подвижного состава и т.д.

В то же время Д. Верхотуров весьма критически оценивает возможность осуществления некоторых запланированных в отмеченном документе проектов и полагает, что до 2030 года качественного изменения в техническом уровне перевозок не произойдет. План рассчитан на использование имеющегося технического потенциала железнодорожной техники. Особенное удивление вызывает стремление в очень короткий срок, всего за 7-8 лет совершить модернизацию подвижного состава и локомотивов. Этого времени недостаточно, чтобы заменить все 890 тысяч грузовых и 26 тысяч пассажирских вагонов, 22 тысячи локомотивов. Такая задача не по плечу российским предприятиям железнодорожного машиностроения. Потому модернизация будет частичной, и заменяться будет парк изношенных вагонов и локомотивов. По большому счету, это модернизация из разряда «попроще и подешевле»⁷⁶.

На наш взгляд, решение этой и многих других проблем деятельности отечественного железнодорожного транспорта будет зависеть от эффективности государственного управления в этой сфере, принятия и реализации в краткосрочной и среднесрочной перспективе оптимальных управленческих решений при условии их надлежащего финансового обеспечения.

Непременным элементом организационных начал управления отраслью железнодорожного транспорта является контроль. Анализ современной отечественной правовой литературы позволяет сделать вывод о том, что контроль является самостоятельной государственно-значимой формой

⁷⁶ См.: Верхотуров Д. Железные дороги России: настоящее и возможное будущее [Электронный ресурс]// <http://www.apn.ru/publications/article17542.htm>.

юридической деятельности⁷⁷. Ю. А. Тихомиров отмечает, что объектом контроля «...всегда являлась и является проверка не законов, а подзаконных актов, издаваемых исполнительно - распорядительными органами»⁷⁸. Целями контроля «выступают стимулирование соблюдения норм права подконтрольными органами и должностными лицами и достижение законности»⁷⁹. Г. В. Атаманчук относит контроль к функциям управления наряду с организацией, планированием, регулированием и кадровым обеспечением⁸⁰. Ф. Шамхалов относит контроль к универсальным функциям управления⁸¹. Также отметим позицию некоторых авторов, считающих, что контроль является не отдельным этапом управления, а неотъемлемой составляющей процесса принятия и реализации управленческих решений на всем его протяжении⁸². В ч. 4 ст. 1 Закона о железнодорожном транспорте отражено, что Российская Федерация обеспечивает решение стоящих перед железнодорожным транспортом задач путем эффективного регулирования и контроля в области железнодорожного транспорта, а также путем участия в развитии железнодорожного транспорта. Контроль ценообразования на транспортные услуги является исключительной прерогативой государства и зафиксирован в Постановлении Правительства РФ от 5 августа 2009 г. № 643 "О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок"⁸³. Министерство транспорта РФ осуществляет контроль за деятельностью Федерального агентства железнодорожного транспорта и на основании анализа полученных в результате контрольных мероприятий данных устраняет имеющиеся в рассматриваемой системе недостатки. Деятельность компетентных органов и должностных лиц в данном

⁷⁷ См. например: Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Монография. М., Nota bene, 2010.

⁷⁸ См.: Тихомиров Ю. А. Государственная власть и проблемы управления в советском обществе. Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1968. С. 477.

⁷⁹ См.: Ерицян А. В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект). // Государство и право. 2002. № 2. С. 103.

⁸⁰ См.: Атаманчук Г. В. Государственное управление. М., Экономика, 2000. С. 56.

⁸¹ См.: Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., Экономика, 2003. С. 196.

⁸² См., например: Мельник М. В., Пантелеев А. С., Звездин А. Л. Ревизия и контроль: учебное пособие / М., ИД ФБК-ПРЕСС, 2004. С. 12.

⁸³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 32. – Ст. 4051.

направлении весьма многогранна и с учетом имеющихся проблем нуждается в более детальном исследовании, которое мы осуществим в следующем параграфе.

Подводя итог административно-правовому анализу характерных черт и особенностей системы государственного управления железнодорожным транспортом в России, можно дать следующее его определение. **Государственное управление железнодорожным транспортом в Российской Федерации - это целенаправленная, скоординированная, планомерная, непрерывная деятельность органов государственной власти, направленная на создание оптимальных условий для обеспечения технологий перевозочного процесса, эффективности деятельности подвижного состава, доступности, качества и безопасности железнодорожных перевозок в прямом и непрямом сообщении. Эта деятельность проявляется в исполнительно-распорядительном по форме и организующем по содержанию воздействию на управляемые объекты железнодорожной инфраструктуры и преследует своей целью обеспечить оптимальное использование объединенной сети железных дорог для удовлетворения потребностей современного общества в перевозках пассажиров и грузов.**

1.2. Организационная структура и полномочия органов исполнительной власти в сфере государственного управления железнодорожным транспортом

Современный железнодорожный транспорт - это сложная социально-экономическая система, в состав которой входят элементы самого различного уровня организации и характера собственности. При этом, организационные отношения являются первичными по отношению к иным, имеющим место при организации железнодорожных перевозок (гражданско-правовым, трудовым и т.д.) поскольку именно они определяют порядок, условия и особенности взаимодействия субъектов и объектов управления указанным транспортом. В процессе управления рассматриваемыми перевозками складываются организационно-правовые отношения, начиная от деятельности федеральных государственных органов управления (Министерство транспорта Российской Федерации, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, территориальные управления Федерального агентства железнодорожного транспорта) и кончая низовыми объектами системы управления (предприятиями различных форм собственности, осуществляющими перевозочную деятельность, а также мероприятия по поддержанию работоспособности железнодорожной инфраструктуры, пассажирами, грузоотправителями, грузополучателями и т.д.). Как справедливо отмечают Н.Н. Тютрина и А.И. Хаснутдинов: "Значение организационных отношений на транспорте особенно велико, ибо передвижению граждан и перемещению грузов предшествует длительный процесс его организации, начиная с согласования количества подлежащих перевозке индивидуумов и объемов материальных ценностей, определения мест и времени

отправки и кончая определением условий, способов и расчетов за оказанные услуги"⁸⁴.

Организационная структурированность исследуемой системы подразумевает слаженность в работе всех ее звеньев и, следовательно, объективно влияет на внутренние взаимоотношения, создает основу для функционирования субординационных связей в определенных временных и пространственных рамках. Ввиду этого считаем необходимым первоначально рассмотреть теоретическую интерпретацию понятия «структура».

С.С. Алексеев указывал на то, что определенная организованность - неотъемлемое свойство любых систем общественных отношений, а организационные отношения - это лишь конститутивный элемент (промежуточный момент) в их становлении и развитии. Отсюда и формируется структура - совокупность элементов управления, которые создают внутриорганизационные отношения⁸⁵. Более содержательное определение предлагает Г.В. Атаманчук, по его мнению, структура - это своеобразное сочетание органических частей системы, функционирующих на основе многопорядковости и объединенных общими целями и задачами. Взаимоотношения структурных элементов осуществляются по принципам функциональных связей, благодаря которым они устойчивы к различным внутренним и внешним изменениям⁸⁶. Подобный подход Н.П. Веретенников и Р.Г. Леонтьев признают не совсем объективным, поскольку здесь не учитывается существование подсистем и компонентов. Понятие "подсистема" подразумевает, что выделяется относительно независимая часть системы, обладающая свойствами системы, и, в частности, имеющая подцель, на достижение которой ориентирована подсистема. Если же части системы не обладают свойствами системы, то их принято называть компонентами. Все части системы являются взаимосвязанными. Связь представляет собой ограничение степени свободы элементов. Структура есть упорядоченное строение и сочетание компонентов,

⁸⁴ Тютрина Н.Н., Хаснутдинов А.И. О правовой природе организационных договоров на транспорте // "Черные дыры" в российском законодательстве. 2003. № 4. С. 263.

⁸⁵ См.: Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 59.

⁸⁶ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 29—30.

придающее системе оптимальную целостность⁸⁷. Структура по своей сути, - высказывается Г. Минцберг - всегда аморфна и представляет собой композицию полученных знаний, зависящих от предмета и метода (методов) ее исследования. Именно они открывают возможность обнаружения субстанционально-содержательной и организационной многослойности систем, глубокой диалектической связи и взаимозависимости субстанционально-содержательных частей, которые могут быть заложены в содержание анализируемого понятия⁸⁸.

По нашему мнению, более близки к диалектическому пониманию структуры те авторы, которые определяют структуру в качестве вторичного по отношению к системе явления⁸⁹ и полагают, что она есть внутренняя конструкция системы, отражающая определенные взаимосвязи, взаиморасположение составных частей системы, ее устройство, строение⁹⁰.

С.Н. Братановский справедливо отмечает, что понятия «структура» и «управление» неразрывно связаны между собой и не могут существовать по отдельности. Именно управление создает основу для развития в нужных пропорциях вертикальных и горизонтальных связей, благодаря которым может существовать и развиваться та или иная структура⁹¹.

В системе органов исполнительной власти допускается возможность существования организационной структуры в двух вариантах: как "организационной структуры системы управления" и как "организационной структуры органа"⁹². Нам представляется, что с учетом данной позиции можно максимально объективно проанализировать практическое содержание управленческой деятельности на железнодорожном транспорте.

В организационной структуре государственного управления исследуемым транспортом выделяется нормативное закрепление субординации. Так,

⁸⁷ См.: Веретенников Н.П., Леонтьев Р.Г. Корпорации: организационные формы, принципы и функции управления. М.: ВИНТИ РАН, 2009. С. 399.

⁸⁸ См.: Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Пер. с англ. СПб., Питер, 2001. С. 17.

⁸⁹ Хусаинов М.Ф. Модель развития организационной структуры управления. // "Управление персоналом". 2007. № 5.

⁹⁰ См.: Керженцев П.М. Принципы организации. М., 1968. С. 400.

⁹¹ См.: Братановский С.Н. Административное право Российской Федерации. М., 2010. С. 337.

⁹² См.: Конин Н.М. Административное право России. М., 2006. С. 171; Древечко К. С. Управленческие системы. М., 1999. С. 10; Шантурин И. Г. Право и управление. М., 1990. С. 19-20.

Министерство транспорта Российской Федерации в соответствии с п. 2 Положения о нем⁹³ осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по надзору в сфере транспорта⁹⁴ и Федерального агентства железнодорожного транспорта⁹⁵. При этом, на практике имеются примеры межведомственного сотрудничества не подчиненных друг другу органов в области железнодорожных перевозок, основанные на началах координации. Совместным Приказом Минобороны РФ и Минтранса РФ от 9 октября 2007 г. № 413/146 утвержден Порядок осуществления проектирования строительства, эксплуатации, текущего содержания и ремонта железнодорожных путей необщего пользования объектов Министерства обороны Российской Федерации и расчетов за выполненные работы⁹⁶.

В анализируемой структуре закрепляются разграничения функций управления между органами, устанавливается рациональная взаимосвязь между ними, предопределяя этим эффективность системы управления. Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере железнодорожного транспорта (п. 1 Положения о Министерстве транспорта РФ). В свою очередь, Росжелдор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене (п. 1 Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта). Порядок

⁹³ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 "Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32. – Ст. 3342.

⁹⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32. – Ст. 3345.

⁹⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта"// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32. – Ст. 3344.

⁹⁶ См.: Приказ Минобороны РФ и Минтранса РФ от 9 октября 2007 г. № 413/146 "Об утверждении Порядка осуществления проектирования, строительства, эксплуатации, текущего содержания и ремонта железнодорожных путей необщего пользования объектов Министерства обороны Российской Федерации и расчетов за выполненные работы"// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 7.

взаимоотношений этих органов с нижестоящими подразделениями отражен в регламентах⁹⁷.

При рассмотрении законодательных основ структуры системы государственного управления железнодорожным транспортом отметим, что правовые нормы, посвященные этим аспектам, рассредоточены в различных нормативных актах. Их анализ позволяет обозначить определенные рамки воздействия органов управления на транспортные отношения. Так, согласно ст. 3 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" федеральный орган исполнительной власти в области железнодорожного транспорта с участием федерального органа исполнительной власти по регулированию естественных монополий на транспорте, иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, заинтересованных организаций в пределах своей компетенции разрабатывает и в установленном порядке утверждает правила перевозок грузов и правила перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом. В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации"⁹⁸ сводный график движения поездов утверждается в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта, на основании предложенных владельцами инфраструктур графиков движения поездов в пределах инфраструктур. При этом, управление перевозочным процессом на железнодорожном транспорте общего пользования в пределах инфраструктуры осуществляется владельцем этой инфраструктуры или действующим по его поручению лицом. В свою очередь, органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации, физические лица не вправе вмешиваться в организацию управления перевозочным процессом на железнодорожном транспорте общего пользования,

⁹⁷ См.: Приказ Минтранса РФ от 3 марта 2006 г. № 27 "Об утверждении Регламента Министерства транспорта Российской Федерации"// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 19; Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 5 апреля 2005 г. № 11 "Об утверждении Регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта"// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 22.

⁹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 2. – Ст. 169.

за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта" в ст. 8 определяет условия ограничения оборота имущества единого хозяйствующего субъекта ОАО «Российские железные дороги» и т.д.

В свою очередь, А.В. Алексеева признает отсутствие в федеральных законах ссылок на какие-либо конкретные органы исполнительной власти (центральные, общей и специальной компетенции, отраслевые, территориальные), задействованные в управлении железнодорожным транспортом и на их структуру вполне обоснованным. По мнению исследователя, задачей законодателя является установление основных направлений государственного регулирования этой сферой, движущей силой которого являются экономические механизмы. Воздействие в форме регулирования имеет место по отношению ко всей системе управления железнодорожными перевозками и выражается в единстве тарификации перевозок, лицензирования, организации и осуществления сертификационных процедур, установления порядка сбора, накопления и анализа статистической информации, а также определения приоритетов государственной политики в области железнодорожного транспорта, обязательных для учета в производственной и иной деятельности владельцев инфраструктур, перевозчиков⁹⁹. Государственное регулирование в этом аспекте представляет собой влияние государства в лице государственных органов на субъектов, осуществляющих деятельность в области железнодорожного транспорта, в том числе с использованием железнодорожного транспорта и объектов его инфраструктуры с целью обеспечения организованного характера мультимодальных перевозочных процессов, упорядочения действия экономических субъектов, обеспечения соблюдения законов, государственных и общественных интересов¹⁰⁰.

⁹⁹ См.: Алексеева А.В. Административно-правовое регулирование деятельности воздушного, железнодорожного, морского, внутреннего водного и автомобильного транспорта Российской Федерации. М., 2009. С. 112.

¹⁰⁰ См.: Бобылев А.И., Попов В.В., Лукьянова О.В. Правовое регулирование земель железнодорожного транспорта: теория и практика. М., Право и государство, 2003. С. 109-110.

Указанные выше нормативные акты оказывают влияние на формирование организационной структуры системы управления железнодорожным транспортом, организационным базисом в этом процессе выступает государственное регулирование.

Отметим, государственное регулирование исследуемой сферой вариативно и представляет собой установление границ поведения управляемых объектов, в рамках которых они осуществляют хозяйственную деятельность. В анализируемой нами организационной структуре имеет место распределение этих полномочий между органами центрального и территориального управления. Так, к примеру, в соответствии с п. 6.4.4. Типового положения о территориальном управлении Федерального агентства железнодорожного транспорта¹⁰¹ территориальные подразделения этого органа наделены правом участия в работе комиссий по приемке в эксплуатацию железнодорожных путей общего и необщего пользования.

Выше нами была рассмотрена организационная структура системы управления железнодорожным транспортом. Далее, следуя логике исследования, необходимо провести правовой анализ и "второго уровня системы" - внутренней структуры органов исполнительной власти.

Достаточно исчерпывающе, на наш взгляд, организационную структуру органа государственного управления трактует В.М. Манохин - как совокупность внутренних частей органа - структурных подразделений, каждое из которых имеет точно определенную компетенцию, производную (как часть) от компетенции органа¹⁰². Несмотря на ясность и содержательность данного определения, которое является устойчивым в науке административного права¹⁰³, считаем необходимым привести иные позиции исследователей, содержащие широкий спектр компонентов, объединяемых этим понятием. Так, исследуя категории «государственный орган» и «государственный орган управления», Б.Н.

¹⁰¹ См.: Приказ Минтранса РФ от 18 июля 2007 г. № 98 "Об утверждении Типового положения о территориальном управлении Федерального агентства железнодорожного транспорта"// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 40.

¹⁰² См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО "Саратовская государственная академия права", 2003. С. 93.

¹⁰³ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2006. С. 398.

Габричидзе и А.Г. Чернявский высказываются о смысловой идентичности этих словосочетаний при применении общих методик исследования их внутреннего устройства. Любой орган, образованный государством, имеет строго определенное предназначение и внешние управленческие (регулятивные) функции, реализация которых предполагает организацию внутренней деятельности на началах соподчиненности. Исходя из этого, организационная структура государственного органа представляет собой совокупность общих и частных целей и задач, управленческие связи, схему распределения функций и ответственности между структурными единицами (как отделами, управлениями, секторами, так и отдельными должностными лицами) и упорядоченную систему взаимоотношений между ними¹⁰⁴. Л.Г. Борисова указывает, что организационная структура органа всегда содержит элементы, присущие организационной структуре системы и развивается по законам последней. Внутренняя иерархия единоличных или коллегиальных органов управления характеризуется четкой регламентацией субординационных отношений между начальствующими и подчиненными должностными лицами¹⁰⁵. Как отмечают К. Камерон и Р. Куинн, организационная структура государственного органа включает в себя четыре формальных элемента: точно обозначенные в штатном расписании служебные места (должности), обязанности по каждой из них, права, полномочия и связи, ответственность¹⁰⁶.

Характеристикой исследуемой категории являются фиксированные взаимосвязи, которые строятся на сбалансированности и пропорциональности в организации работы функциональных единиц: управлений, отделов, секторов, а также должностных лиц, объединенных под эгидой единоначалия.

Анализ приведенных выше нормативных актов позволяет сделать вывод о существовании двух уровней в системе государственного управления железнодорожным транспортом – федерального и регионального. Исходя из этого

¹⁰⁴ См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право: учебник. – М., Проспект, 2004. С. 56.

¹⁰⁵ См.: Борисова Л.Г. Организационный дизайн: современные концепции управления, М., Изд-во «ДЕЛО», 2003. С. 80.

¹⁰⁶ См.: Камерон К., Куинн Р. Диагностика и измерение организационной культуры. СПб.: Питер, 2001. С. 189-190. Аналогичную позицию занимает В.С. Четвериков. Административное право: учебник. Ростов н/Д, Феникс, 2004. С. 80.

с нашей стороны будет логично сгруппировать и рассмотреть эти органы согласно их субординации.

Итак, обратимся к федеральному уровню. Центральным органом государственного управления исследуемой сферой является Министерство транспорта РФ. В качестве правового источника образования данного органа следует отметить Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти"¹⁰⁷. Согласно п. 1 данного нормативного акта на базе ранее существовавшего Министерства транспорта и связи Российской Федерации были образованы два самостоятельных органа - Министерство транспорта РФ и Министерство информационных технологий и связи РФ.

Отметим, что ранее полномочия по централизованному управлению хозяйственной деятельностью железных дорог, других предприятий и учреждений федерального железнодорожного транспорта, в том числе входящих в состав железных дорог были сосредоточены в руках Министерства путей сообщения РФ¹⁰⁸. На основании п. 12 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" данный орган был упразднен.

Идея создания единого органа (современного Минтранса РФ), концентрирующего в себе полномочия по управлению не только железнодорожным, но и морским, внутренним водным, автомобильным и воздушным транспортом, признается нами в настоящее время востребованной и перспективной. Данное государственное образование можно рассматривать в качестве координационного центра, способного адекватно оценивать современное состояние каждого вида транспорта и находить оптимальные решения возникающих проблем, в том числе управленческого характера.

¹⁰⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 21. – Ст. 2023.

¹⁰⁸ См: Постановление Правительства РФ от 18 июля 1996 г. № 848 "Об утверждении Положения о Министерстве путей сообщения Российской Федерации" (утратило силу)// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 31. – Ст. 3746.

В соответствии с Приказом Минтранса РФ от 30 июня 2009 г. № 102а¹⁰⁹ в структуру его аппарата включены 12 департаментов¹¹⁰. Вопросы, связанные с государственным управлением деятельностью железнодорожного транспорта отнесены к компетенции Департамента государственной политики в области железнодорожного транспорта, в структуру которого входят: Отдел мониторинга и анализа реализации государственной политики; Отдел нормативного обеспечения международных перевозок; Отдел развития пассажирского комплекса; Отдел правового регулирования эксплуатационной безопасности и технической политики; Отдел экономического анализа и тарифной политики; Отдел нормативных правовых актов¹¹¹.

В соответствии с Приказом Федерального агентства железнодорожного транспорта от 24 марта 2011 г. № 123 "Об утверждении структуры и штатного расписания центрального аппарата Федерального агентства железнодорожного транспорта"¹¹² структуру данного органа образуют: Управление транспортной безопасности, Управление инфраструктуры и перевозок, Управление экономики и финансов, Управление учебных заведений и правового обеспечения, а также Административно-кадровое управление. Каждому из них подчинены по 3 профильных отдела.

Обозначив структурные подразделения органов исполнительной власти в области управления железнодорожными перевозками федерального уровня, перейдем к исследованию их полномочий, в практической реализации которых имеются недостатки и пробелы юридического характера.

В теории государства и права, науке управления, а также практически во

¹⁰⁹ См.: Приказ Министерства транспорта РФ от 30 июня 2009 г. № 102а «О структуре центрального аппарата Министерства транспорта Российской Федерации»//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹¹⁰ Департамент государственной политики в области гражданской авиации; Департамент государственной политики в области дорожного хозяйства; Департамент государственной политики в области автомобильного и городского пассажирского транспорта; Департамент государственной политики в области железнодорожного транспорта; Департамент государственной политики в области морского и речного транспорта; Департамент международного сотрудничества; Департамент правового обеспечения и законопроектной деятельности; Департамент программ развития; Департамент имущественных отношений и территориального планирования; Административный департамент; Департамент транспортной безопасности и специальных программ; Департамент экономики и финансов.

¹¹¹ Структура Департамента государственной политики в области железнодорожного транспорта [Электронный ресурс] http://www.mintrans.ru/ministry/department.php?FOLDER_ID=161 (дата обращения 20.01.2013).

¹¹² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

всех отраслях права понятие "полномочие" рассматривается как «составная часть компетенции и статуса органа, должностного лица, выполняющего управленческие функции в организации»¹¹³. Толковый словарь русского языка определяет полномочия как "официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел"¹¹⁴. Вместе с тем, в специальной юридической литературе под полномочиями обычно понимаются не просто права, а сочетание прав и обязанностей. Полномочия определяются как права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом¹¹⁵. Полномочие представляет собой право (и одновременно обязанность) соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом¹¹⁶. «Права и обязанности в данном случае - это единая категория, права одновременно являются и обязанностями»¹¹⁷. При этом, как подчеркивает Ю.А. Тихомиров, в публично-правовой сфере полномочие представляет собой неразрывное единство прав и обязанностей, своего рода «правообязанность», которую нельзя не реализовывать в публичных интересах (в случае отказа от реализации или неэффективного исполнения полномочий наступает ответственность)¹¹⁸. Эта позиция, по нашему мнению, наиболее объективна.

При анализе полномочий органов федерального уровня, осуществляющих государственное управление в исследуемой сфере, отметим непоследовательность авторов Положения о Министерстве транспорта РФ в их изложении. Так, в пп. 5.2.34 - 5.2.52 указаны названия положений, правил и иных документов, которые этот орган самостоятельно утверждает применительно к сфере железнодорожного транспорта. Далее в пп. 5.2.53 - 5.2.53.18 в перемешанном виде представлены аналогичные акты, но уже по отношению к водному, воздушному и

¹¹³ Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 654.

¹¹⁴ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1998. С. 554.

¹¹⁵ Конституционное право: энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 429.

¹¹⁶ Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 654.

¹¹⁷ Дитятковский М.Ю. Понятие отдельных государственных полномочий, которыми наделены либо могут наделяться органы местного самоуправления // Современное право. 2006. № 10.

¹¹⁸ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 56-57.

автомобильному транспорту, затем в п. 5.2.53.20 - 5.2.53.23 вновь ведется речь о железнодорожном транспорте. После блока, посвященного автомобильным дорогам и иным вопросам (пп. 5.2.53.52 - 5.2.53.52.6) Положение снова возвращает нас к железнодорожным перевозкам (пп. 5.5.2 – 5.5.3). В указанных пунктах обозначены конкретные правила, которые утверждает Министерство, при этом совершенно непонятен смысл п. 5.11.2, согласно которому данный орган разрабатывает и утверждает своды правил. Неясно, о каких сводах и применительно к какому виду транспорта здесь идет речь. Устранить нелогичность изложения полномочий Минтранса РФ, по нашему мнению, может их систематизация. Более правильным будет тематическое объединение полномочий и обозначение их следующим образом: по отношению к воздушному транспорту, по отношению к морскому транспорту, по отношению к внутреннему водному транспорту, по отношению к железнодорожному транспорту и, наконец, по отношению к автомобильному транспорту.

Далее перейдем к исследованию структуры и полномочий Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере железнодорожного и иного транспорта, а также обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене (п. 1 Положения о Ространснадзоре). Признавая специфичность этого органа в системе исполнительной власти Б.М. Лapidус отмечает, что на Службу возложены комплексные задачи по обеспечению законности сразу на четырех видах транспорта, которые, исходя из особенностей перевозочной деятельности, образуют естественные подотрасли. Последовательная реализация разрешительных, контрольных и надзорных функций способствует укреплению и развитию системы государственного управления отечественным транспортом¹¹⁹.

Исходя из приведенной выше правовой нормы, следует, что законодатель приравнивает по своему содержанию контроль и надзор. Аналогичный вывод

¹¹⁹ См.: Лapidус Б. М. Концепция корпоративной системы управления качеством в ОАО «РЖД» // Экономика железных дорог. 2005. № 12. С. 103.

можно сделать при анализе определений государственного контроля (надзора) и федерального государственного контроля (надзора), отраженных в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"¹²⁰.

Исследуя внутреннюю структуру Ространснадзора обратим внимание на Приказ от 20 января 2010 № ГК-20фс¹²¹, в соответствие с которым увеличена штатная численность центрального аппарата Службы с 263 до 273 единиц должностей (п. 1). Кроме того, Административное управление переименовано в Управление государственной службы, кадров и документационного обеспечения, в его структуре сокращены отдел наград и социально-трудовых отношений и отдел административно-инспекторской работы и профилактики коррупционных и иных правонарушений. Вместо этих структурных подразделений создан отдел профилактики коррупционных и иных правонарушений и социально-трудовых отношений (п. 3). Эти внутриорганизационные преобразования осуществлены в рамках реализации Постановления Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1033 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 11 сентября 2009 г. № 1033 "О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации"¹²² и железнодорожного транспорта не коснулись. В соответствии с Приложением № 1 к Приказу Ространснадзора от 20 января 2010 № ГК-20фс в структуру центрального аппарата входит 8 управлений и 35 отделов. Управлению государственного железнодорожного надзора (Госжелдорнадзор), как и ранее, подчинены отдел контроля и надзора на железнодорожном транспорте, отдел по опасным грузам и чрезвычайным ситуациям, а также отдел лицензирования и анализа. Согласно Приложению № 2 всего в этом Управлении и отделах имеется 18 штатных единиц инспекторов и 2 технического персонала. Отсюда можно сделать вывод, что количество

¹²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (часть I). – Ст. 6249.

¹²¹ См.: Приказ Ространснадзора от 20 января 2010 г. № ГК-20фс "Об увеличении штатной численности, изменении структуры и штатного расписания центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере транспорта"//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹²² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 51. – Ст. 6332.

структурных подразделений центрального аппарата Ространснадзора, осуществляющих организацию контрольно-надзорных мероприятий на железнодорожном транспорте представляется недостаточным, число ведущих специалистов, осуществляющих инспекторские функции, также невелико. Логично предположить, что в данном случае в масштабах всей страны эффективность деятельности подобных малочисленных подразделений вызывает сомнения. Вместе с этим, из анализа Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта вытекает, что центральный аппарат, равно и как вся Служба наделены всего тремя полномочиями применительно к сфере нашего исследования. Так, данный орган осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации: о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а также промышленной безопасности на железнодорожном транспорте (п. 5.1.5); об организации, обеспечении и выполнении организациями железнодорожного транспорта перевозок высших должностных лиц Российской Федерации и иностранных государств (п. 5.1.6); об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации, железнодорожного подвижного состава (п. 5.1.7). При этом, последнее положение не является, по нашему мнению, самостоятельным, а вытекает из указанного выше п. 5.1.5. Таким образом, отмеченная неразвитая структура Ространснадзора и малочисленность подразделений, задействованных в контрольно-надзорной сфере по отношению к железнодорожным перевозкам, вполне объяснима небольшим количеством их полномочий, а соответственно и управленческих функций.

Анализируя сложившуюся ситуацию Р.Г. Леонтьев и А.Н. Бессонова дают следующую оценку работе этой структуры: «проводимое в ходе административной реформы сокращение функций ряда контролирующих органов совпало с другими важнейшими преобразованиями – поэтапным введением технического регулирования и выполнения его задач саморегулируемыми организациями. Результатом этих нововведений явилось постепенное понижение

роли специального органа государственного железнодорожного надзора в организационных процессах, связанных с модернизацией рынка перевозок пассажиров и грузов и отстранение его от участия в контроле минимально необходимых объемов оказания услуг и их стандартов»¹²³.

Достаточно точную оценку этому дает Ф.И. Хусаинов, который высказывается о том, что при создании ОАО «Российские железные дороги», появлении дочерних и зависимых обществ этой организации львиная доля государственных контрольных полномочий сразу же неформально перешла к ним и замкнулась на соответствующих уровнях внутрикорпоративного управления. Поощряемая высшими эшелонами власти деятельность ОАО «РЖД» и ОАО «Федеральная пассажирская компания» в области самостоятельного контроля исполнения законодательных требований фактически свела работу Ространснадзора к минимуму. Подобное стало возможным ввиду отсутствия в свое время соответствующих инициатив со стороны руководства Минтранса РФ¹²⁴.

Вместе с этим, Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 июня 2008 г. № 877-р, указывает на многочисленные аспекты рассматриваемой деятельности, необходимые для улучшения качества предоставления транспортных услуг. В частности, в данном документе отмечено, что необходимо ввести определенные ограничения на передачу в эксплуатацию зарубежным компаниям новых железнодорожных линий и определить направления контроля и надзора за этими процедурами. Требуется внедрение системы контроля организации недискриминационного доступа перевозчиков к железнодорожным линиям общего пользования, механизмы технического и технологического контроля, а также организации перевозок на линиях всех типов, внедрение специальных подвижных средств для автоматизации контроля инфраструктуры, внедрение технологий дистанционного автоматического контроля несъемных устройств микроэлектронного пломбирования вагонов и

¹²³ Леонтьев Р.Г., Бессонова А.Н. Интеграция железнодорожной отрасли с малым бизнесом. Хабаровск: ДВГУПС, 2008. С. 43.

¹²⁴ См.: Хусаинов Ф.И. Реформа железнодорожного транспорта: достижения и проблемы // Вестник транспорта. 2011. № 4. С. 10.

контейнеров. Также в Стратегии указывается на организацию автоматизированного контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности, проведение мониторинга состояния транспортной безопасности на железнодорожном транспорте, включая создание и эксплуатацию центра контроля состояния транспортной безопасности, создание специальных центров приема и обработки информации со спутников о состоянии инфраструктуры для основных направлений (контроль основных направлений на участках с пассажирским движением) и т.д. Разумеется, практическое решение этих вопросов требует введение новых форм контроля и надзора, которые, в свою очередь, предполагают наделение Ространснадзор соответствующими полномочиями. Однако, до настоящего времени эти положения Стратегии не реализованы и необходимых изменений в Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта не внесено.

Особого внимания заслуживает отраженная в этом нормативном акте важность создания системы формирования и контроля нормативных требований к транспортным средствам и оборудованию, которые разрабатываются, производятся или импортируются в Российскую Федерацию. 16 декабря 2011 г. в Женеве Россия подписала Протокол о присоединении к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации¹²⁵. Полноправным членом ВТО Россия стала 22 августа 2012 г. Этому событию предшествовали бурные дискуссии, которые имели место практически во всех органах законодательной и исполнительной власти.

Отмечая последствия присоединения к указанному соглашению для железнодорожного транспорта, И. Дмитриева указывает, что более качественная и разработанная по новым стандартам иностранная железнодорожная техника, произведенная в Японии, Франции, Италии и Германии, которая в ближайшем будущем появится на отечественных железных дорогах, серьезно повлияет на конкурентоспособность и повышенный износ (более 73%) подвижного состава

¹²⁵ См.: Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации (Марракеш, 15 апреля 1994 г.)//Сборник международных документов. М., 2000.

ОАО "РЖД". Парк частных грузовых вагонов более "молодой", но и он содержит более 5 тыс. грузовых вагонов с просроченным сроком службы. Модернизироваться в кратчайшие сроки отечественная вагоно- и локомотивостроительная промышленность не сможет. Естественной реакцией российских перевозчиков будет являться приобретение более дешевых их аналогов в Китае, Индии и других странах. Поэтому, без прямого участия государственных контролирующих структур в организации ввоза в Россию и введения в эксплуатацию зарубежного подвижного состава весьма сложно прогнозировать дальнейшее состояние безопасности перевозок¹²⁶.

В научной литературе отмечается, что для железнодорожной инфраструктуры присоединение к ВТО повлечет за собой рост транспортных потоков и, как следствие, увеличение грузооборота. Эти процессы потребуют внедрения новых технических средств управления движением составов, которые в нашей стране не производятся и неизбежно будут импортироваться. Каких-либо средств и способов их технологической оценки не имеется, органы, отвечающие за целевое использование и обслуживание автоматизированных многофункциональных систем и контролирующие их применение, отсутствуют¹²⁷.

В этом аспекте отметим, что процесс вступления России в ВТО и возможные негативные последствия появления некачественных технических средств транспортной логистики в области железнодорожных перевозок надлежащей реакции со стороны Ространснадзора и Минтранса РФ не получили. Каких-либо нормативных актов, устанавливающих дополнительные полномочия Службы и направленных на повышение уровня безопасности жизнедеятельности анализируемого транспорта после подписания Протокола о присоединении к Марракешскому соглашению до настоящего времени не принято, что, по нашему мнению, недопустимо. В этой связи необходимо наделить указанный орган полномочиями по контролю ввоза на территорию Российской Федерации и введению в эксплуатацию подвижного состава иностранного производства, а

¹²⁶ См.: Дмитриева И. ВТО: хитросплетения слияний и вступлений // Транспорт России. 2012. 30 августа. № 35.

¹²⁷ См.: Ласкина Н.В., Степаненко О. В. Комментарий к Федеральному закону "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 04.05.2011 № 99-ФЗ. // Система ГАРАНТ, 2011.

также импорта технологических средств и оборудования, обеспечивающего автоматизированное управление движением железнодорожного транспорта. Также целесообразно создать в структуре Госжелдорнадзора специализированный отдел с наделением его соответствующими полномочиями.

Осуществив исследование органов государственного управления и контроля федерального уровня, обратимся к структурно-функциональному анализу органов регионального управления железнодорожным транспортом. Его специфика заключается в следующем. Согласно Перечню филиалов и представительств открытого акционерного общества "Российские железные дороги" определенного в приложении к уставу ОАО "РЖД", в его структуре имеется более 100 управленческих органов, рассредоточенных по территории России. При этом, ведущими подразделениями являются управления железных дорог (всего 16), которые осуществляют управление железнодорожной инфраструктурой ОАО "РЖД" в пределах определенных руководством общества территорий и фактически решают все вопросы, связанные с перевозкой пассажиров и грузов. Органы государственной власти субъектов Федерации отстранены от этого процесса в соответствии с ч. 3 ст. 18 Федерального закона "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации". Однако, несмотря на это обстоятельство, в отдельных регионах все же созданы подобные образования. Так, например, Распоряжением Министерства транспорта Московской области от 9 июня 2012 г. № 184 «Об утверждении структуры Министерства транспорта Московской области»¹²⁸ в составе Управления по взаимодействию с федеральными транспортными системами функционирует отдел железнодорожного и водного транспорта. Согласно Распоряжению Правительства республики Саха (Якутия) от 21 декабря 2011 г. № 1354-р¹²⁹ в структуре Министерства транспорта и дорожного хозяйства республики Саха (Якутия) образован отдел железнодорожного транспорта. В соответствии с разделом III Положения, регламентирующего его

¹²⁸ См.: Распоряжение Министерства транспорта Московской области от 9 июня 2012 г. № 184 «Об утверждении структуры Министерства транспорта Московской области»//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹²⁹ См.: Распоряжение Правительства республики Саха (Якутия) от 21 декабря 2011 г. № 1354-р «О создании структурных подразделений Министерства транспорта и дорожного хозяйства республики Саха (Якутия)»//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

деятельность¹³⁰, основными полномочиями данного органа являются: анализ эффективности деятельности организаций железнодорожного транспорта, выработка схем организации анализа, мониторинга, контроля за эффективностью деятельности и процесса бюджетирования (планирования доходов и расходов) организаций железнодорожного транспорта Республики Саха (Якутия), разработка мер по реализации государственной политики в этой сфере, проведение анализа основных экономических показателей и результатов финансово-хозяйственной деятельности организаций железнодорожного транспорта, относящимся к сфере деятельности Министерства, участие в разработке, согласовании и корректировке отраслевых программ социально-экономического развития Республики Саха (Якутии), изучение и анализ практики применения действующего законодательства Российской Федерации, мнений и опыта специалистов в субъектах Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции отдела и т.д. Как видим, данный орган наделен в основном аналитическими полномочиями, назвать их управленческими довольно трудно. Оценивая современную компетенцию органов власти субъектов Федерации и моделируя возможное ее правовое оформление в дальнейшем О.Г. Остапец высказывается о том, что данные органы должны акцентировать внимание на решении вопросов, сопутствующих деятельности расположенной на территории конкретного региона железнодорожной инфраструктуры, но в то же время, лежащих в плоскости их прямой компетенции. К ним отнесены: выделение земельных участков под строительство железных дорог, обеспечение льготным проездом социально незащищенных категорий граждан по пригородным маршрутам, экологический контроль, организационное обеспечение перевозок для нужд региона, согласование строительства автомобильных дорог с учетом территориальной оптимальности их пересечения с железнодорожными путями, осуществляемое в интересах как автовладельцев, так и собственников

¹³⁰ См.: Постановление Правительства республики Саха (Якутия) от 27 января 2012 г. № 13 «Об утверждении Положения об отделе железнодорожного транспорта Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Саха (Якутия)»//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

железнодорожной инфраструктуры¹³¹.

Федеральному агентству железнодорожного транспорта подчинены 7 территориальных управлений, осуществляющих свою деятельность в пределах границ федеральных округов¹³². Приказом Минтранса РФ от 18 июля 2007 г. № 98 "Об утверждении Типового положения о территориальном управлении Федерального агентства железнодорожного транспорта" определены единые организационные требования к данным подразделениям. Их анализ позволяет сделать вывод о том, что внутренняя структура этих управленческих подразделений в общих чертах является однотипной. Так, во всех управлениях созданы: отдел оценки уязвимости и категорирования, отдел по работе с планами по обеспечению транспортной безопасности, отдел по работе с пользователями услуг, отдел кадров и организационной работы, отдел финансов и бухгалтерского учета. Некоторым исключением из подобного внутриорганизационного планирования является наличие в Центральном территориальном управлении отдела правового обеспечения и учебных заведений и общего отдела¹³³. В соответствии с разделом II указанного документа эти подразделения в централизованном порядке реализуют полномочия Росжелдора на местах. В частности, к ним отнесены: внесение в Агентство предложений по вопросам развития и модернизации железнодорожного транспорта в регионе деятельности территориального управления, предложений по вопросам изъятия для нужд Российской Федерации земельных участков в целях развития сети железных дорог, доведение до сведения организаций железнодорожного транспорта и пользователей услугами железнодорожного транспорта, осуществляющих свою деятельность в регионе деятельности территориального управления, информации

¹³¹ См.: Остапец О.Г. Правовая организация управления транспортным комплексом Российской Федерации: дисс. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 89-106.

¹³² Согласно Приложению к Типовому положению о территориальном управлении Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 18 июля 2007 г. № 98 (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 40) территориальными подразделениями Росжелдора являются: Дальневосточное территориальное управление, Приволжское территориальное управление, Северо-Западное территориальное управление, Сибирское территориальное управление, Уральское территориальное управление, Центральное территориальное управление и Южное территориальное управление.

¹³³ Структура Федерального агентства железнодорожного транспорта [Электронный ресурс]// http://www.roszeldor.ru/territorial_management (дата обращения 20.01.2013).

о решениях, принятых Агентством в установленной сфере деятельности, рассмотрение обращений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта и т.д.

1.3. Административно-правовое регулирование организации и деятельности объектов системы управления железнодорожным транспортом в Российской Федерации

Продолжая исследовать административно-правовую организацию управления железнодорожным транспортом в России необходимо отметить, что вторым, не менее важным элементом системы управления рассматриваемыми перевозками, (в составе которой мы выше рассмотрели субъекты - органы государственного управления) являются объекты системы управления – транспортные предприятия, а также организации, задействованные в сфере обеспечения деятельности железнодорожной инфраструктуры.

Современное значение железнодорожного транспорта в нашей стране, специфика его деятельности в условиях свободного экономического пространства обуславливает и значительное разнообразие объектов, входящих в эту систему.

В предыдущих разделах мы неоднократно указывали, что деятельность железнодорожного транспорта напрямую связана с извлечением прибыли. В этом ракурсе анализируемые предприятия и организации, являясь объектами управления со стороны государства, одновременно выступают субъектами предпринимательской деятельности в этой сфере.

Отметим, что, несмотря на законодательное причисление данного вида перевозок к сфере естественных монополий и повышенное государственное внимание к этой хозяйственной деятельности, в нормативных актах отсутствует конкретный перечень управляемых объектов. Для того, чтобы лучше разобраться в том, какие именно предприятия и организации, выступающие в качестве юридических образований, подпадают под исследуемую нами категорию, можно рассмотреть содержание определения инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, содержащегося в ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ"О железнодорожном транспорте в Российской

Федерации" согласно которому она представляет собой технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование. В этой же статье Закона содержится юридическое понятие перевозочного процесса - совокупности организационно и технологически взаимосвязанных операций, выполняемых при подготовке, осуществлении и завершении перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом. При анализе их смысла можно прийти к выводу, что, по сути, к исследуемым нами объектам можно причислить все предприятия и организации, задействованные в перевозочном процессе и имеющие на праве собственности или иного хозяйственного ведения необходимое для этих целей движимое и недвижимое имущество.

По мнению Л.В. Шкуриной и Е.А. Маскаевой можно выделить управляемые объекты прямого назначения (юридические и физические лица, задействованные в процессе перевозок пассажиров и грузов), а также отраслевого и специального назначения (организации здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры), которые способствуют функционированию этого транспорта¹³⁴. Последняя группа не имеет непосредственного отношения к теме нашей диссертационной работы.

Как видим из содержания ст. 2 указанного нормативного акта законодатель подразделяет рассматриваемые объекты, исходя из принадлежности имущественного комплекса, который может находиться как в собственности юридических, так и физических лиц - индивидуальных предпринимателей. Таким образом, можно вести речь об организационно-правовых формах исследуемой

¹³⁴ См.: Шкурина Л.В., Маскаева Е.А. Управление качеством эксплуатационной работы в условиях реализации антикризисных мер// Экономика железных дорог. 2009. № 6. С. 51.

категории – открытых акционерных обществах, закрытых акционерных обществах¹³⁵, обществах с ограниченной ответственностью¹³⁶ и т.д.

На основе порядка учреждения и формы собственности их, возможно, классифицировать на государственные (унитарные и казенные¹³⁷) и негосударственные предприятия и организации железнодорожного транспорта, допустима также смешанная форма, при которой в долях акционерного общества присутствует государственный капитал либо имущество.

Теоретически, основываясь на положении ст. 212 ГК РФ, можно констатировать, что предприятия железнодорожного транспорта могут находиться в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Однако, на практике случаи их создания крайне редки.

Обозначив возможные виды предприятий и организаций, задействованных в сфере железнодорожных перевозок, перейдем к раскрытию особенностей административно-правового регулирования их организации и деятельности.

В научной литературе исследователи выделяют основные институты государственного воздействия на экономические отношения, к которым отнесены государственная регистрация субъектов предпринимательской деятельности, лицензирование и обязательная сертификация¹³⁸. Именно эти институты способствуют упорядочению взаимодействия власти и гражданского общества и являются ключом к успеху демократических преобразований¹³⁹. Соглашаясь с данной позицией, мы, в свою очередь, отметим, что указанные элементы являются эффективными регуляторами деятельности железнодорожного транспорта, которые способны на высоком уровне поддерживать работоспособность этой инфраструктуры, развивать добросовестную

¹³⁵ См.: Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ "Об акционерных обществах"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 1.

¹³⁶ См.: Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 7. – Ст. 785.

¹³⁷ См.: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 48. – Ст. 4746.

¹³⁸ См., например: Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов. Ростов-на-Дону: Феникс, 2008. С. 399-401; Демидов И.Л. Административно-правовое регулирование экономических отношений в Российской Федерации: на примере топливно-энергетического комплекса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 144-148. С. 33.

¹³⁹ См.: Перфильев А.В. Регулирование как функция государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 33.

конкуренцию и создавать обоснованные барьеры для перевозчиков, которые не в состоянии исполнять взятые на себя договорные обязательства. Поэтому необходимо исследовать эти институты более детально.

Начальным элементом, с помощью которого возможен выход хозяйствующих субъектов на рынок железнодорожных перевозок является их государственная регистрация. Легальное ее определение содержится в ст. 1 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"¹⁴⁰ и выглядит следующим образом: акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина характеризуют государственную регистрацию как одну из позитивных административных процедур, признанных нормировать, упорядочить и стабилизировать основные виды деятельности¹⁴¹. В качестве формы управленческих действий рассматривает акт государственной регистрации юридических лиц Ю.Н. Стариков¹⁴². По мнению В. А. Юсупова, роль государственной регистрации «главным образом, состоит в том, чтобы удостоверить юридические факты или их системы. Следовательно, акт регистрации является решением компетентного государственного органа, указывающим на юридическое состояние субъекта общественных отношений»¹⁴³.

Вместе с этим, не все исследователи разделяют эту точку зрения. Так, поддерживая законодательное определение государственной регистрации, В.В.

¹⁴⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 33 (Часть I). – Ст. 3431.

¹⁴¹ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4.

¹⁴² См.: Стариков Ю.Н. Административное право: в 2 ч. 4. 2. Кн. 2: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж, 2001. С. 18-19.

¹⁴³ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 63.

Залесский считает, что по своей правовой природе этот акт имеет гражданско-правовой характер, так как создается субъект гражданского права, фиксируются дальнейшие изменения в правовом положении, имеющие существенное значение для характеристики юридического лица и индивидуального предпринимателя как участника гражданского оборота¹⁴⁴. В научной литературе высказана позиция относительно того, что акт государственной регистрации не является актом разрешения со стороны государства, предоставляющим частным лицам право заниматься предпринимательством, и получения субъектом прав статуса предпринимателя¹⁴⁵. Отдельные ученые также отмечают, что в силу акта о государственной регистрации частным лицам не делегируются полномочия по занятию бизнесом, а фиксируется лишь факт внесения определенных сведений о коммерческой организации в государственный реестр¹⁴⁶.

Вместе с этим, нельзя обойти стороной позицию А.Я. Титиевского, который полагает, что сам факт государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя, планирующего заниматься коммерческой деятельностью на железной дороге, имеет исключительно правоудостоверительное значение и помимо предполагаемой возможности извлекать прибыль, быть участником хозяйственных отношений, в перспективе иметь определенные права и нести обязанности, ничего на практике не дает. Это лишь начальная обязательная процедура. Приступить к запланированным видам деятельности лицо сможет лишь после прохождения разрешительных процедур, успешное завершение которых создает право на занятие определенного положения в рыночном сегменте железнодорожного транспорта¹⁴⁷. М.И. Брагинский и В.В. Витрянский высказываются о том, что регистрация учредительных документов, в которых имеются указания на перевозку

¹⁴⁴ См.: Залесский В.В. Комментарий к Федеральному закону "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей". М., 2003//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

¹⁴⁵ См.: Предпринимательское право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 124

¹⁴⁶ Корпоративное право: учебный курс (отв. ред. И.С. Шиткина). М., "Волтерс Клувер", 2011//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

¹⁴⁷ См.: Титиевский А.Я. Некоторые проблемы реализации принципов равенства сторон и свободы договора в обязательствах по международной железнодорожной перевозке // Ученые записки Института государства и права ТГУ. Вып. 1. Тюмень, 2000. С. 84.

пассажиров и грузов данным видом транспорта или же на деятельность в сфере обслуживания железнодорожной инфраструктуры, не обязывает предпринимателя участвовать именно в этом экономическом процессе, согласно иных положений, закрепленных в уставе, он вправе избрать иную сферу предпринимательской деятельности¹⁴⁸.

На наш взгляд, институт государственной регистрации предприятий и организаций железнодорожного транспорта необходимо рассматривать именно в рамках административного права. Это позволяет трансформировать его содержательное значение в плоскость сочетания частного и публичного интересов. Исследование сущности государственной регистрации только с точки зрения гражданского права, абсолютизирующего частный интерес, приводит к тому, что она сводится к обозначению конститутивного момента создания субъекта предпринимательства как участника горизонтальных, товарно-денежных отношений, связанного с наделением его гражданской правоспособностью в сфере активной экономической деятельности¹⁴⁹. Ввиду особой важности железнодорожных перевозок для общества и государства эта процедура выступает первичной составляющей государственного регулирования исследуемых отношений.

Отметим, что законодательство не содержит каких-либо отличительных особенностей государственной регистрации коммерческих субъектов, занятых в области железнодорожных перевозок. Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" унифицирует этот процесс и содержит единые для всех требования, связанные с порядком государственной регистрации (ст.ст. 8-11 Закона), государственной регистрации юридических лиц при их создании (ст.ст. 12-13), при их реорганизации (ст. 13.1-16), внесения изменений в учредительные документы (ст.ст. 17-19) и т.д. В соответствии с п. 1 Положения о Федеральной налоговой

¹⁴⁸ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Договоры о перевозке, буксировке, транспортной экспедиции и иных услугах в сфере транспорта. М., Статут, 2003. С. 300.

¹⁴⁹ Шмалый О.В. Регистрация как форма государственного управления: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 62.

службе¹⁵⁰ данный орган является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

В.Д. Мельгунов отмечает, что тенденция закрепления единой процедуры государственной регистрации для всех субъектов предпринимательской деятельности и сосредоточение этих государственных функций в руках одного органа является важнейшей заслугой современного законодателя и создает предпосылки к устойчивости правоприменения¹⁵¹. Вместе с этим, некоторые исследователи обращают внимание на проблемы, с которыми сталкиваются потенциальные перевозчики при создании юридических лиц, а именно: отказ в государственной регистрации по причине неверных формулировок в учредительных документах сферы деятельности на железнодорожном транспорте, истребование налоговыми органами, не установленной в законе документации, подтверждающей внесение имущества и денежных средств в уставной капитал, необоснованные проверки личностей учредителей хозяйственных обществ, нарушение сроков государственной регистрации по причине немотивированных требований отдельных должностных лиц о предоставлении полного пакета учредительных документов юридического лица, которое заявило о своем желании участвовать в создании нового хозяйственного общества¹⁵². На наш взгляд, это недостатки частного характера, которые в целом не влияют на работоспособность указанного Закона о государственной регистрации по отношению к исследуемому транспорту и имеют место по причине некачественной разъяснительной работы налоговых органов, неверного понимания и истолкования ими правовых норм, а

¹⁵⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»//Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 40. – Ст. 3961.

¹⁵¹ См.: Мельгунов В.Д. Административно – правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности. М., Волтерс Клувер, 2008. С. 39.

¹⁵² Хусаинов Ф. И. Указ соч. С. 109-114.

также ввиду недостаточной юридической подготовки заявителей. Поэтому далее мы не станем подробно исследовать указанный нормативный акт, а обратимся к проблемам в данной области, имеющим место по отношению к ОАО «Российские железные дороги» и решение которых является востребованным в научных кругах и практиками.

В первом параграфе настоящей главы нашей диссертационной работы мы отмечали, что ОАО «РЖД» является единым хозяйствующим субъектом, 100% акций которого находится в собственности Российской Федерации, решение о его учреждении принято Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585. Подобное законодательное решение Б.М. Лapidус подвергает критике, ссылаясь на то, что организационно-правовая форма открытого акционерного общества предполагает возможность приобретения его акций (долей) неограниченным кругом лиц в соответствие с порядком, предусмотренным учредительными документами, что в данном случае недопустимо. В этой связи создание фактически единственного перевозчика-монополиста, предоставляющего транспортные услуги как на территории страны, так и за ее пределами, и его регистрация в качестве открытого акционерного общества неприемлемы. Более правильной в этом аспекте автор признает форму государственной корпорации¹⁵³.

По сути дела ОАО «РЖД» - это уже созданная на сегодняшний день организация, которая осуществляет свою деятельность, согласно устава. Однако, Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта" содержит правовые нормы, посвященные дальнейшему формированию уставного капитала единого хозяйствующего субъекта. При этом, согласно ч. 2 ст. 3 Закона отражено, что в процессе приватизации имущества федерального железнодорожного транспорта создается единый хозяйствующий субъект путем изъятия имущества у организаций федерального железнодорожного транспорта и внесения его в

¹⁵³ См.: Лapidус Б. М. Концепция корпоративной системы управления качеством в ОАО «РЖД» // Экономика железных дорог. 2005. № 12. С. 101.

уставный капитал рассматриваемого ОАО. Анализируя указанную норму В.И. Солдаткин отмечает, что здесь ни о какой приватизации речи не идет, поскольку передаваемый имущественный комплекс не утрачивает своей начальной принадлежности и просто переходит от одного государственного владельца к другому¹⁵⁴. Со своей стороны добавим, что это положение не стыкуется со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ¹⁵⁵ в которой отражено, что под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц.

Примечательно, что каких-либо официальных разъяснений на федеральном уровне по данному вопросу дано не было и практическое решение этой задачи легло на плечи органа, осуществляющего государственную регистрацию. В качестве одной из попыток решения данной проблемы можно отметить уточнение регистрационной процедуры, содержащееся в Приказе МНС РФ от 3 февраля 2004 г. № БГ-3-09/70@ "Об утверждении Методических разъяснений о порядке внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записей о прекращении организаций федерального железнодорожного транспорта, имущество которых вносится в уставный капитал ОАО "Российские железные дороги", а также о порядке снятия указанных юридических лиц с учета в налоговых органах"¹⁵⁶. Этот нормативный акт внес ясность в процесс реорганизации, осуществляемой путем присоединения одного субъекта предпринимательской деятельности в области железнодорожного транспорта к другому (ОАО «РЖД») и закрепил два существенных аспекта. Во-первых, для государственной регистрации прекращения деятельности организации федерального железнодорожного транспорта в регистрирующий (налоговый) орган должны представляться заверенные в установленном порядке копии документов, подтверждающих государственную регистрацию перехода права

¹⁵⁴ См: Солдаткин В.И. Указ соч. С. 55

¹⁵⁵ См.: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества"// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 4. – Ст. 251

¹⁵⁶ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»

собственности на имущественный комплекс организации федерального железнодорожного транспорта к ОАО "РЖД", во-вторых, данные органы не должны осуществлять контроль за соблюдением организациями федерального железнодорожного транспорта положений Федерального закона № 29-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта".

Позднее судебными инстанциями было уточнено, что ОАО "Российские железные дороги" образовано в результате особого способа приватизации имущества организаций федерального железнодорожного транспорта и является их правопреемником¹⁵⁷.

Продолжая далее наше исследование, отметим, что вопросы государственной регистрации реорганизации, а точнее слияния, присоединения, разделения, выделения и преобразования юридических лиц, являющихся объектами системы управления железнодорожным транспортом в Российской Федерации, осуществляется на основании положений Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей". Вместе с этим, в специальной литературе отмечается, что заложенный в нормативных актах принцип реорганизации объектов управления железнодорожным транспортом использует только одну форму – присоединение мелких перевозчиков и организаций обслуживания железнодорожной инфраструктуры к ОАО «Российские железные дороги». При этом, исследователь характеризует этот процесс как государственное поглощение¹⁵⁸. При анализе норм Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта" можно сделать вывод о том, что отдельные

¹⁵⁷ Правопреемство ОАО «РЖД» в отношении обязательств предприятий, имущество которых на основании реорганизации путем присоединения вошло в имущественный комплекс этого общества, также подтверждено вынесенными ранее судебными решениями. См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 ноября 2005 г. № А66-1078/2005//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 мая 2006 г. № А42-80/2005-5//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 25 декабря 2006 г. № А42-5593/2005//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»

¹⁵⁸ См: Солдаткин В.И. Указ соч. С. 101.

положения применительно к этим аспектам носят во многом упрощенный и императивный характер. Так, в ч. 3 ст. 4 Закона отражено, что внесение недвижимого имущества организаций федерального железнодорожного транспорта в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта осуществляется без предварительной государственной регистрации права собственности Российской Федерации, права хозяйственного ведения или права оперативного управления организаций федерального железнодорожного транспорта на указанное имущество.

На фоне государственного санкционирования увеличения уставного капитала ОАО «РЖД» и поддержки на федеральном уровне его укрупнительной реорганизации, весьма неубедительно выглядят положения ч. 2 ст. 4 Закона, согласно которым в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта может не вноситься имущество организаций федерального железнодорожного транспорта, непосредственно не связанное с организацией движения поездов и маневровой работы на железнодорожном транспорте и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транспорте (промышленных, ремонтных, строительных организаций, организаций торговли), в случае, если соблюдены следующие условия:

- организация не является единственным поставщиком товаров, работ и услуг для железнодорожного транспорта;

- организация имеет наряду с организациями федерального железнодорожного транспорта иных заказчиков и иной рынок сбыта своей продукции;

- выделение имущества организации из состава, вносимого в уставный капитал имущества федерального железнодорожного транспорта не приведет к росту издержек на железнодорожном транспорте, повышению тарифов на услуги железнодорожного транспорта и ухудшению социальной защищенности работников железнодорожного транспорта.

Со своей стороны отметим, что результативность применения указанных положений на практике вызывает сомнения. Все дело в том, что в этом процессе принимают участие исключительно государственные образования – ОАО «РЖД»,

орган по управлению государственным имуществом и реорганизуемое предприятие либо организация железнодорожного транспорта. Граждане, иные коммерческие организации, а также общество в целом устранены от данной процедуры. В этом аспекте Н.П. Терешина указывает и на минимальную роль Федеральной антимонопольной службы, осуществление полномочий которой концентрируется, прежде всего, на частном секторе экономики¹⁵⁹. Отразим, что согласно Положению¹⁶⁰ на этот орган вообще не возложено каких-либо полномочий по контролю исполнения антимонопольного законодательства в сфере деятельности управляемых объектов железнодорожного транспорта.

Реорганизация рассматриваемых нами предприятий и организаций происходит на основании единых государственных планов, осуществляемых в рамках приватизационной политики¹⁶¹. В настоящее время реализуется Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 - 2013 годы¹⁶², в соответствие с которым на этот период времени запланирована приватизация следующих юридических лиц, 100% акций которых находится в собственности государства: Агентство экспресс-доставки грузовбагажа, г. Москва, Амурское предприятие промышленного железнодорожного транспорта, г. Амурск, Хабаровский край Артемовское предприятие промышленного железнодорожного транспорта, г. Артем, Приморский край, Березовское предприятие промышленного железнодорожного транспорта, г. Хабаровск Пронинский шпалопропиточный

¹⁵⁹ См.: Терешина Н.П. Указ соч. С. 50.

¹⁶⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 "Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе"// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3259.

¹⁶¹ См.: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2010 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 годы. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2009 г. № 1805-р//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 50. – Ст. 6113; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 1 сентября 2008 г. № 1272-р//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 36. – Ст. 4139; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2008 - 2010 годы. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2007 г. № 543-р//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 19. – Ст. 2364; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 год и основные направления приватизации федерального имущества на 2007 - 2009 годы. Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2006 г. № 1184-р//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 36. – Ст. 3840 и т.д.

¹⁶² См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2010 г. № 2102-р//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 49. – Ст. 6565.

завод, ст. Пронино, Самарская область, Хабаровское предприятие промышленного железнодорожного транспорта, г. Хабаровск, Ярославская база материально-технического обеспечения транспортного строительства, г. Ярославль, Благовещенское предприятие промышленного железнодорожного транспорта, г. Благовещенск, Предприятие промышленного железнодорожного транспорта, г. Владикавказ, Уссурийское предприятие промышленного железнодорожного транспорта, г. Уссурийск, Приморский край. Как видим из приведенного выше перечня, в масштабах нашей страны количество предприятий, имущество которых планируется передать в ОАО «РЖД» до 2013 г., весьма небольшое. Это говорит о том, что, по сути, реорганизация исследуемой нами категории объектов подходит к концу, основная масса федеральных транспортных предприятий уже включена на сегодняшний день в состав ОАО «РЖД». В.Ф. Данилин, комментируя эту ситуацию отмечает, что под эгидой «приватизации наоборот» произошло поэтапное поглощение не только государственных, но и занимающих определенный рыночный сектор частных перевозчиков. Последние утратили самостоятельность и были вытеснены с рынка с помощью административного воздействия (не обеспечение возможности участия в государственных контрактах на перевозки, создание государством для ОАО «РЖД» всяческих льготных условий, при которых деятельность организаций иных форм собственности становится нерентабельной, а также федеральное тарифное регулирование, которое фактически исчисляется исходя из прибыли и затрат ОАО «РЖД»). Ввиду этого, говорить о существовании свободы предпринимательской деятельности на железнодорожном транспорте сегодня говорить весьма сложно¹⁶³.

Следующим элементом административно-правового регулирования деятельности исследуемых объектов является лицензирование.

По мнению Э.Г. Липатова лицензия – это специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении

¹⁶³ См.: Данилин В.Ф. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте: учебник. М., УМЦ по образцов. на ж-д трансп. 2008. С. 78.

муниципальных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю¹⁶⁴. К.И. Костылева рассматривает лицензирование как мероприятия, связанные с выдачей специализированным государственным органом специальных разрешений (лицензий), контролем исполнения лицензионных требований и условий, ведением необходимых реестров, предоставлением заинтересованным лицам запрашиваемых сведений, а также приостановлением и лишением лицензий в установленных законом случаях¹⁶⁵.

В свою очередь, А.П. Алехин и Ю.М. Козлов справедливо рассматривают лицензирование как один из видов правовых форм управления, поскольку лицензирование оформляется и осуществляется на основе правового акта (лицензии), в связи с принятием которого возникают административно-правовые отношения между лицензиатом и органом исполнительной власти¹⁶⁶. Признавая данное определение наиболее удачным подчеркнем, что оно идеально применимо к исследуемой сфере, поскольку достаточно полно отражает взаимоотношения между субъектами и объектами управления железнодорожным транспортом, являющиеся одним из основных условий допуска транспортных предприятий к деятельности по перевозке пассажиров и грузов.

Основным нормативным актом, который регламентирует лицензионные отношения, является Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности"¹⁶⁷. Этот нормативный акт по сравнению с его предыдущей редакцией¹⁶⁸ содержит ряд новаций, которые позволили поднять указанный административно-правовой институт на более качественный уровень. Так, законодателем впервые закреплены: цели и задачи лицензирования (ст. 2); введены такие понятия как "место осуществления

¹⁶⁴ См.: Липатов Э.Г. Административное право. Словарь-справочник Саратов: ПАГС им. П.А.Столыпина, 2003. С. 72 с.

¹⁶⁵ См.: Костылева К. И. Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности: автореф. дисс.... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 3.

¹⁶⁶ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.Н., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 221.

¹⁶⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.

¹⁶⁸ См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (утратил силу)// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 33 (Часть I). – Ст. 3430.

отдельного вида деятельности, подлежащего лицензированию" или иначе "место осуществления лицензируемого вида деятельности" (ст. 3); наделение Правительства РФ правом утверждения типовой формы лицензии (ст. 5); неограниченный срок действия лицензии (ст. 9) и т.д.

На основании общей трансформации института лицензирования принято Постановление Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 221 "О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте"¹⁶⁹, которое призвано регулировать эту процедуру в соответствии с ФЗ № 99. Этим нормативным актом утверждены Положение о лицензировании деятельности по перевозкам железнодорожным транспортом пассажиров; Положение о лицензировании деятельности по перевозкам железнодорожным транспортом опасных грузов; Положение о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте. Как видим, по сравнению с ранее действовавшим Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2006 г. № 134¹⁷⁰ отменено лицензирование перевозок грузов и грузабагажа, а также лицензирование транспортировки грузов (перемещения грузов без заключения договора перевозки) по железнодорожным путям общего пользования, за исключением уборки прибывших грузов с железнодорожных выставочных путей, возврата их на железнодорожные выставочные пути. Подобный шаг можно рассматривать в качестве упрощения процедуры допуска коммерческих субъектов в сферу предпринимательской деятельности на этом транспорте.

В Положении о лицензировании деятельности по перевозкам железнодорожным транспортом пассажиров 2012 г. впервые конкретизированы виды транспортных услуг, подлежащих лицензированию и определен их перечень: а) перевозки в пригородном сообщении; б) перевозки в дальнем следовании пассажирскими поездами; в) перевозки в дальнем следовании

¹⁶⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 14. – Ст. 1629.

¹⁷⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 марта 2006 г. № 134 "О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте" (утратило силу)//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 12. – Ст. 1305.

скорыми поездами; г) перевозки в дальнем следовании скоростными поездами. В этом нормативном акте содержится существенное уточнение, связанное с подтверждением наличия у лицензиата транспортных средств: в п. 5 Положения отражено, что соискатель обязан предоставить в лицензирующий орган документы (их копии), подтверждающих наличие на праве собственности или ином законном основании железнодорожного подвижного состава, соответствующего установленным требованиям, предназначенного для перевозок пассажиров в зависимости от вида работ (услуг). При этом договор аренды транспортного средства с экипажем представляется с приложением списка номеров железнодорожного подвижного состава, предназначенного для перевозки пассажиров, и указанием данных о составе закрепленного за транспортным средством экипажа и его квалификации.

Далее отметим, что лицензирование перевозки железнодорожным транспортом опасных грузов указанным Постановлением Правительства РФ также введено впервые, ранее этот вид деятельности не подлежал лицензированию, поскольку для претендента достаточно было иметь иные лицензии (разрешения) на операции с веществами (материалами), представляющими опасность для окружающих. Подобное нововведение обусловлено повышенным вниманием органов государственной власти к проблеме безопасности их транспортировки. Помимо наличия в собственности или ином законном владении предусмотренных для этих целей транспортных средств в Положении 2012 г. обозначены два основных требования, предъявляемые к соискателю лицензии (лицензиату): соблюдение федеральных законов "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" и "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации" в части требований к перевозчику, в том числе технических условий размещения и крепления грузов в вагонах и контейнерах, правил перевозок опасных грузов железнодорожным транспортом, а также наличие в структуре соискателя лицензии (лицензиата) специализированного подразделения по ликвидации чрезвычайных ситуаций или наличие соответствующего договора со сторонними специализированными организациями и работников, ответственных за

организацию перевозок опасных грузов, обеспечение безопасности движения и эксплуатации железнодорожного подвижного состава (п. 4).

Аналогичные требования закреплены в Положении о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 221. Вместе с этим, этот нормативный акт, равно как и его предшественник – Положение о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15 марта 2006 г. № 134 – не решили основную практическую проблему, с которой сталкиваются как соискатели лицензии, так и юридические лица, уже ей обладающие. Ее суть заключается в четком установлении того, какая же деятельность в данном случае подлежит лицензированию: основная или дополнительная. Также до настоящего времени неясны основания наступления административной ответственности за отсутствие лицензии на этот вид деятельности в некоторых случаях.

Так, ныне действующее Положение устанавливает порядок лицензирования погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. В состав лицензируемой деятельности входят погрузочно-разгрузочные операции с опасными грузами, осуществляемые на объектах инфраструктуры железнодорожного транспорта (пп. 1,3). Подобная норма в несколько видоизмененном виде существовала и ранее. Ее буквальное толкование свидетельствует о том, что лицензированию должны подлежать любые операции (разовые, периодические, плановые и т.д.), связанные опасными грузами. В качестве подтверждения этому приведем следующее судебное решение. Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу открытого акционерного общества энергетики и электрификации "Сахалинэнерго" на решение от 21.02.2008 по делу № А59-212/08-С13 Арбитражного суда Сахалинской области, по заявлению Сахалинского транспортного прокурора к открытому акционерному обществу

энергетики и электрификации "Сахалинэнерго" о привлечении к административной ответственности¹⁷¹.

Сахалинский транспортный прокурор обратился в Арбитражный суд Сахалинской области с заявлением о привлечении открытого акционерного общества энергетики и электрификации "Сахалинэнерго" к административной ответственности за совершение административного правонарушения, ответственность за которое установлена частью 2 статьи 14.1 КоАП РФ

Решением суда от 21.02.2008 г. заявленные требования удовлетворены: общество привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 40000 руб. Признавая общество виновным в совершении вменяемого правонарушения и назначая ему наказание, арбитражный суд правомерно исходил из следующего. Частью 2 статьи 14.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (лицензия) обязательно (обязательна). В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29.10.1992 № 833 "О повышении безопасности движения на железнодорожном транспорте Российской Федерации" и Правилами безопасности и порядка ликвидации аварийных ситуаций с опасными грузами при перевозке их по железным дорогам, утвержденными МПС РФ 25.11.1996 № ЦМ-407, МЧС РФ 31.10.1996 N 9/733/3-2, ФГПН РФ 28.10.1996 N 03-35/287 керосин и мазут отнесены к опасным грузам 3 класса.

Как было установлено в ходе проверки, ответчик осуществляет погрузочно-разгрузочную деятельность на железнодорожном транспорте с керосином и мазутом. Лицензии на данный вид деятельности общество не имеет. Является необоснованной ссылка заявителя жалобы на то, что у него имеются другие лицензии на эксплуатацию взрывоопасных объектов, хранению нефти, газа и продуктов их переработки, поэтому оно в дополнительной лицензии на погрузочно-разгрузочную деятельность не нуждается.

¹⁷¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 20 июня 2008 г. № Ф03-А59/08-2/2001//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Имеющиеся у общества лицензии не охватывают собой погрузочно-разгрузочную деятельность применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте, так как указанные лицензии разрешают проведение работ на объектах, не имеющих отношение к железнодорожным путям, являющимся источником повышенной опасности.

Довод заявителя кассационной жалобы о том, что погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте направлена на обеспечение производственного процесса общества, не является основной, направленной на получение прибыли, и поэтому в его действиях отсутствует состав правонарушения, предусмотренного вышеназванной нормой права, признается необоснованным, поскольку конечной целью указанной деятельности являются производство готового продукта и его реализация, то есть получение прибыли.

Поскольку у общества отсутствует лицензия на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте, суд обоснованно привлек его к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 14.1 КоАП РФ. Подобные аспекты закреплены и в иных судебных решениях¹⁷².

Отметим, что в отдельных случаях деятельность, связанная с перемещением опасных грузов, является составной частью иной производственной сферы. Так, Положение о лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов¹⁷³ под химически опасными производственными объектами понимает опасные производственные объекты, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются токсичные вещества, высокотоксичные вещества и другие вещества, представляющие опасность для окружающей среды. Из этого следует, что транспортировка опасных веществ может входить в технологический цикл изготовления той или иной продукции. Но нельзя

¹⁷² См., например: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 9 июня 2008 г. № Ф08-3121/2008//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁷³ См.: Постановление Правительства РФ от 14 июля 2006 г. № 429 "О лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 30. – Ст. 3394.

забывать, что авторы Положения о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте 2012 г. целенаправленно определили эту сферу лицензирования в качестве самостоятельной исходя из необходимости упорядочения общественных отношений в этой сфере и максимального обеспечения безопасности железнодорожных перевозок.

Происходящая сегодня либерализация лицензионных процессов, - отмечает Г. Сергиенко, - основана на необходимости всестороннего развития экономических отношений. Наблюдающееся в новом Законе о лицензировании уменьшение количества видов деятельности, подлежащих лицензированию, а также снижение требований к соискателям специальных разрешений способствует развитию добросовестного бизнеса. Однако, размер государственной пошлины за получение лицензии, а также расходы на предлицензионную подготовку предприятия к работам в области погрузки и разгрузки опасных грузов довольно высоки. Штрафные санкции, введенные государством за нарушения законодательства о лицензировании, также значительны. Эти обстоятельства побуждают предпринимателей действовать в обход и предпринимать различные меры, направленные на избежание участия в лицензионных отношениях¹⁷⁴. Соглашаясь с данным мнением отметим, что неправильное понимание состава лицензируемой погрузочно-разгрузочной деятельности на железнодорожном транспорте создает предпосылки к появлению порочной практики применения правовых норм и способствует снижению уровня безопасности, а также уходу от административной ответственности. Решение данной проблемы нам видится в целесообразности корректировки п. 3 отмеченного выше нормативного акта. Предлагаем изолжить его в следующей редакции: «Согласно настоящему Положению в состав лицензируемой деятельности на объектах инфраструктуры железнодорожного транспорта входят любые погрузочно-разгрузочные операции с опасными грузами, осуществляемые юридическими лицами как на постоянной,

¹⁷⁴ См.: Сергиенко Г. Новые лицензионные правоотношения: что изменилось, а что нет ? [Электронный ресурс]// <http://www.pravovik.ru/kartgotrab.asp?id=42148> (дата обращения 20.01.2013).

так и не постоянной основе независимо от того, является ли данная деятельность для юридического лица основной либо не основной».

Исследовав основные аспекты лицензирования на исследуемом транспорте, перейдем к заключительному из обозначенных выше элементов административно-правового регулирования деятельности предприятий и организаций, осуществляющих деятельность на железнодорожном транспорте – обязательной сертификации.

Под сертификацией А.Б. Агапов понимает совокупность процедур, направленных на удостоверение качества производимых товаров или оказываемых услуг¹⁷⁵. Под ней также подразумевается техническая экспертиза, в результате которой третье лицо (специализированная организация) оказывает услуги, имеющие важное значение для производителя и потребителя в сфере подтверждения соответствия товара или услуги установленным техническим правилам и нормам¹⁷⁶.

Вместе с этим, большинство авторов склонны рассматривать сертификацию как форму независимого письменного подтверждения соответствия качественных характеристик товара (услуги) стандартам качества¹⁷⁷. Подобная трактовка соотносится с юридическим определением, отраженным в ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании"¹⁷⁸, согласно которому сертификация - это форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров.

Анализируя этот нормативный акт В.В. Гарбузова приходит к следующим выводам: во-первых, обязательная и добровольная сертификация закреплены законодательно, следовательно, они санкционированы на федеральном уровне; во-вторых, определение качества продукции или оказываемых услуг осуществляется

¹⁷⁵ См.: Агапов А.Б. Административное право: учебник. М., Изд-во Юрайт, 2009. С. 602.

¹⁷⁶ См.: Мухачев В. А. Оценка эффективности управления в системе менеджмента качества // Железнодорожный транспорт. 2008. № 10. С. 61–62.

¹⁷⁷ См.: Семечкин А.Е. Системный анализ и системотехника: учебник для вузов. М.: SvRF, 2005. С. 404; Иванов И.А. Основы метрологии, стандартизации, взаимозаменяемости и сертификации: учебное пособие. М., 2008. С. 20; Чаусов А.А. Создание системы менеджмента качества в ОАО «РЖД»// Экономика железных дорог. 2007. № 10. С. 60 и др.

¹⁷⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 52 (часть I). – Ст. 5140.

исходя из общепризнанных международных стандартов либо на основании актов органов исполнительной власти, в которых установлены необходимые технологические показатели, их соблюдение является обязательным как для юридических и физических лиц, претендующих на получение сертификата, так и для иных хозяйствующих субъектов; в-третьих, контроль за этими процессами осуществляется государством в лице уполномоченных органов. На основании изложенного исследователь подчеркивает принадлежность процедур сертификации к административно-правовым элементам регулирования экономики¹⁷⁹. Этой позиции придерживаются и иные авторы¹⁸⁰.

Однако отметим, что не все ученые склонны поддерживать указанное суждение. В частности, А.А. Чаусов указывает на то, что в силу ст. 26 Федерального закона "О техническом регулировании" обязательная сертификация осуществляется исключительно органом по сертификации. Вместе с тем, непосредственно исследования (испытания) и измерения продукции при ее осуществлении проводятся аккредитованными испытательными лабораториями (центрами), на основании протоколов которых, содержащих результаты исследований, орган по сертификации принимает решение о выдаче сертификата соответствия. При этом, аккредитованная лаборатория может не иметь никакого отношения к органу, который впоследствии выдаст сертификат. Таким образом, сертификация – автономная от государственного регулирования процедура, в которой не принимают прямого участия органы власти федерального и регионального значения¹⁸¹. Целью сертификации является многостороннее тестирование продукта с целью выявления ошибок или нарушений в процессе его производства и в его характеристиках. То же самое применимо и к услугам (транспортным, складским, образовательным и т.д.). При этом, достоинством сертификации является узкая специализация и независимость ее проведения от органов государственной власти и местного самоуправления, а также от

¹⁷⁹ См.: Гарбузова В. В. Основы сертификации объектов железнодорожного транспорта. Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2011. С. 29.

¹⁸⁰ См.: Агапов А.Б. Административное право: учебник. М., Изд-во Юрайт, 2009. С. 602; Черкасов К. В. Государственное управление: концепции современного понимания // Гражданин и право. 2010. № 6.

¹⁸¹ См.: Чаусов А.А. Создание системы менеджмента качества в ОАО «РЖД»// Экономика железных дорог. 2007. № 10. С. 67.

производителей и конечных потребителей. Если же возложить обязанности по сертифицированию на какие-либо федеральные структуры в лице территориальных органов контроля, то эта процедура ничем от лицензирования отличаться не будет¹⁸².

Мы, в свою очередь, позволим себе не согласиться с указанными мнениями относительно того, что сертификация не является административно-правовым институтом. В приведенных позициях не прослеживается четкое разграничение процедур обязательной и добровольной сертификации и, на наш взгляд, допускается необоснованное завышение роли негосударственных сертификационных центров в анализируемом процессе. В этом аспекте наиболее удачным представляется определение рассматриваемой категории, как части отрасли административного права, которая, по мнению В. Г. Баукина, представляет совокупность относительно обособленных административно-правовых норм, регулирующих качественно однородную группу общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся при установлении органами исполнительной власти правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, достижения упорядоченности в сферах производства и обращения продукции, повышения конкурентоспособности продукции, работ и услуг, а также при подтверждении соответствия объектов требованиям технических регламентов¹⁸³.

Данное определение можно продолжить применительно к сфере железнодорожных перевозок и дополнить его таким системообразующим фактором как легализация, которая в данном случае выражается в официальном признании стандарта качества услуг, оказываемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на железнодорожном транспорте. Эти стандарты являются абсолютно и непременно обязательным, без их соблюдения допуск на этот рынок невозможен. Подобное находится в прямом соотношении со ст. 6 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном

¹⁸² См.: Демьянович И.В. Управление качеством и сертификация на железнодорожном транспорте : учебное пособие. Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2009. С. 56.

¹⁸³ См.: Баукин В.Г. Указ соч. С. 199.

транспорте в Российской Федерации", в соответствие с которой подвижной состав, в том числе специализированный, контейнеры, элементы верхнего строения железнодорожных путей и другие технические средства и механизмы, поставляемые железнодорожному транспорту, а также услуги, предоставляемые пассажирам и грузоотправителям, должны соответствовать требованиям безопасности движения, охраны труда и экологической безопасности, установленным соответствующими актами, и подлежат обязательной сертификации на соответствие указанным требованиям.

В научной литературе сертификация на рассматриваемом транспорте понимается еще и как система, включающая в себя совокупность органов (Минтранс РФ, Федеральное агентство железнодорожного транспорта; центральный орган ССФЖТ, орган (органы) по сертификации на федеральном железнодорожном транспорте, совет по сертификации на федеральном железнодорожном транспорте РФ), аккредитованные экспертные центры по сертификации; аккредитованные испытательные центры (лаборатории), аккредитованные эксперты в области сертификации и аккредитации на федеральном железнодорожном транспорте, центры подготовки экспертов, а также нормативные акты¹⁸⁴, на основе которых производится оценка сертифицируемых объектов¹⁸⁵.

Отметим, что указание МПС РФ "О проведении работ по созданию Системы сертификации" и Правила системы сертификации на федеральном железнодорожном транспорте РФ (П ССФЖТ 01-96) установили цели, основные принципы, структуру, общие правила процедуры сертификации и аккредитации, а

¹⁸⁴ См., например: Приказ МПС РФ от 27 декабря 1999 г. № 45Ц "Об утверждении Правил сертификации услуг, предоставляемых пассажирам на федеральном железнодорожном транспорте" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 23; Правила Системы сертификации на федеральном железнодорожном транспорте Российской Федерации. Основные положения (П ССФЖТ 01-96). Утверждены Указанием МПС от 12 ноября 1996 г. № 166у // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1997. – № 3; Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 22 октября 2008 г. № 582н "Об утверждении Типовых норм бесплатной выдачи сертифицированных специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты работникам железнодорожного транспорта Российской Федерации, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на работах, выполняемых в особых температурных условиях или связанных с загрязнением" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 47 и т.д.

¹⁸⁵ См.: Никульникова О.В., Внукова И.Б., Буряк Е.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" // Система ГАРАНТ, 2011 г.

также иные аспекты функционирования системы сертификации на федеральном железнодорожном транспорте Российской Федерации (ССФЖТ). В этом документе сертификация соответствия определяется как деятельность по подтверждению соответствия объектов железнодорожного транспорта установленным требованиям.

Примечательно, что для целей сертификации в Системе¹⁸⁶ сертификации на федеральном железнодорожном транспорте инновационной продукции железнодорожного транспорта, объектов, подлежащих обязательной сертификации, требования безопасности к которым не оформлены соответствующими нормами безопасности железнодорожного транспорта, а также железнодорожного подвижного состава, прошедшего ремонт, в случае если указанный подвижной состав не может соответствовать отдельным требованиям норм безопасности железнодорожного транспорта, создается сертификационный базис указанных объектов (П ССФЖТ 100-2009).

Анализируя современную процедуру сертификации объектов железнодорожного транспорта, И.А. Иванов отмечает ряд недостатков. К ним, в частности отнесены: многовариантность получения сертификатов в различных организациях, отсутствие территориальной привязки к конкретным сертификационным центрам и лабораториям; возможность учета имеющихся у перевозчика сертификатов, исключающая объективность контроля; различная тарификация одних и тех же услуг по сертификации¹⁸⁷. А.А. Дайлидко и Ю. А. Юрченко добавляют к этому отсутствие связи с лицензированием, указывая, что при получении лицензии обязательным условием для задействованных на исследуемом транспорте предприятий и организаций является соблюдение требований безопасности, эти же требования имеют место и при сертификации. Лицензия и сертификат в данном случае – два обязательных документа, которые необходимы для начала транспортной деятельности. Таким образом, перевозчик

¹⁸⁶ См.: Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 25 сентября 2009 г. № 404 «Об утверждении Временного порядка разработки сертификационного базиса»//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁸⁷ См.: Иванов И.А. Основы метрологии, стандартизации, взаимозаменяемости и сертификации: учебное пособие. М., 2008. С. 61.

обязан оплатить и пройти две похожие процедуры, имеющие общую цель, при этом первая из них согласно действующему законодательству не зависит от второй и наоборот¹⁸⁸.

Также добавим, что в соответствии с п. 15.1 Правил Системы сертификации на федеральном железнодорожном транспорте Российской Федерации право признания зарубежных сертификатов на объекты ЖТ, подлежащие обязательной сертификации, имеет орган (органы) по сертификации на федеральном железнодорожном транспорте, проводящий работы по признанию совместно с Центральным органом Системы сертификации и Госстандартом России. Однако до настоящего времени условия и порядок признания подобных сертификатов на федеральном уровне не утверждены.

Попыткой решения этих и многих других проблем в области сертификации на железнодорожном транспорте является инициатива создания единого сертификационного центра, отвечающего за сертификацию железнодорожного транспорта. Это предложение высказано на совещании, посвященном вопросам развития железнодорожного транспорта (Сочи, июнь, 2011) руководителем ОАО «РЖД» В. Якуниным и руководителем ассоциации «Объединение производителей железнодорожной техники», старшим вице-президентом ОАО «РДЖ» В. Гапановичем, которые обозначили следующие цели создания этого органа: единая сертификация железнодорожной техники, сертификация качества оборудования трамвайных путей и трамвайного транспорта, а также сертификация метрополитена, решение вопросов стандартизации оборудования для вышеперечисленных отраслей, инновационные разработки в области железных дорог, трамвайных путей и линий метрополитена¹⁸⁹. Мы полностью поддерживаем эту идею и полагаем, что сосредоточение функций по обязательной сертификации в единой структуре с разветвленной сетью территориальных подразделений будет способствовать централизации этой процедуры на анализируемом транспорте.

¹⁸⁸ См.: Дайлидко А.А., Юрченко Ю.А. Стандартизация, метрология и сертификация на железнодорожном транспорте. М., Желдориздат, 2007. С. 45.

¹⁸⁹ Сертификация железнодорожной техники в РФ [Электронный ресурс]//

<http://www.gostcertificate.ru/novosti/2011/07/sertifikaciya-zheleznodorozhnoi-tehniki-v-rf> (дата обращения 20.01.2013).

По мнению И.В. Демьянович, обязательная сертификация железнодорожных объектов - весьма дорогостоящее мероприятие, это не только защита потребителя от потенциально опасной или некачественной продукции или услуги, но и довольно прибыльный государственный и частный бизнес со своими законами и правилами¹⁹⁰. Имея огромное превентивное значение в области предупреждения аварий и несчастных случаев, данный административно-правовой институт, к сожалению, не решает вопросы компенсационного характера. По сути, если рассматривать конкретное происшествие, повлекшее человеческие жертвы и материальный ущерб, то помимо установления виновных лиц на первый план выходит порядок возмещения причиненного вреда. В этом контексте транспортная авария будет являться юридическим фактом, который свидетельствует о том, что имели место нарушения технических регламентов. Оценивая эту ситуацию с практической точки зрения А.Н. Лисенков отмечает, что существенные временные и материальные затраты, которые понесло транспортное предприятие при прохождении процедуры сертификации автоматически сводятся к нулю, поскольку цель сертификации в итоге не достигнута, избежать пагубных последствий не удалось. Поэтому наиболее эффективным выходом из данного положения, который удовлетворит интересы государства и всех лиц, участвующих в процессе перевозок пассажиров и грузов железнодорожным транспортом, исследователь признает активное использование обязательного страхования гражданской ответственности¹⁹¹.

Следует признать, что подобное предложение в настоящее время является актуальным. Это объясняется тем, что в отечественной правовой системе отсутствует нормативный акт, который бы устанавливал все виды обязательной сертификации, применяемой на железнодорожном транспорте. Озаглавленная как «Обязательная сертификация и декларирование соответствия на железнодорожном транспорте» ст. 6 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" в ч. 1 содержит

¹⁹⁰ См.: Демьянович И.В. Управление качеством и сертификация на железнодорожном транспорте : учебное пособие. Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2009. С. 30.

¹⁹¹ См.: Лисенков А.Н. Многокритериальная оценка объектов управления в организациях железнодорожного транспорта // Методы менеджмента качества. 2008. № 9. С. 30.

общую норму, согласно которой все объекты железнодорожного транспорта должны соответствовать требованиям безопасности. В ч. 2 указанной статьи отражено, что обязательные требования к железнодорожному подвижному составу и специальному железнодорожному подвижному составу, их составным частям, контейнерам, специализированному оборудованию и элементам инфраструктуры, элементам верхнего строения железнодорожного пути необщего пользования, примыкающего к железнодорожным путям общего пользования, и сооружениям, расположенным на них, специальным программным средствам, используемым для организации перевозочного процесса, и формы подтверждения соответствия устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. О каких-либо особенностях или процедурах обязательной сертификации на исследуемом транспорте в данной норме, несмотря на ее название, речи не идет.

В приведенной статье обращает на себя внимание указание законодателем на формы подтверждения соответствия, которые согласно ст. 20 ФЗ «О техническом регулировании» могут быть как добровольными, так и обязательными. При этом, формы добровольного подтверждения соответствия, декларирование соответствия и обязательная сертификация применительно к объектам железнодорожной инфраструктуры в ст. 6 ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" не разделены.

Укажем, что отсутствие ясности в решении этих вопросов также наблюдается в некоторых ведомственных нормативных актах. Так, например, сохранивший свое действие Приказ МПС РФ от 27 декабря 1999 г. № 45Ц "Об утверждении Правил сертификации услуг, предоставляемых пассажирам на федеральном железнодорожном транспорте" вообще не разграничивает обязательную и добровольную сертификацию. При этом, данный документ основывается на ст. 13 утратившего ныне силу Федерального закона от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ "О федеральном железнодорожном транспорте". Рассматриваемые Правила... определяют порядок проведения сертификации (п. 2.1-2.9.3), однако, аналогичные отношения регламентированы п.п. 133-183

Техническим регламентом о безопасности железнодорожного подвижного состава (утв. постановлением Правительства РФ от 15 июля 2010 г. № 524). Анализ этого нормативного акта позволяет сделать вывод о том, что его положения не соотносятся с нормами Приказа МПС РФ от 27 декабря 1999 г. № 45Ц. В частности, Технический регламент... определяет дополнительные технические требования к пассажирским вагонам (п. 103), устанавливает необходимость предоставления заявителем расширенного пакета документов (п. 126), предусматривает перечень схем декларирования соответствия (п. 127) и содержит иные нормативы, которые в отмеченном Приказе не закреплены. Здесь следует отметить, что Технический регламент о безопасности железнодорожного подвижного состава будет иметь большую юридическую силу, поскольку утвержден Правительством РФ, нежели Приказ МПС РФ от 27 декабря 1999 г. № 45Ц. Однако, данный нормативный акт в настоящее время не отменен и также подлежит применению. Подобная ситуация не способствует единому пониманию владельцами инфраструктуры железнодорожного транспорта процедур обязательной сертификации.

Кроме того, в контексте рассматриваемой проблематики необходимо отметить отсутствие перспектив практического применения Приказа Федерального агентства железнодорожного транспорта от 25 сентября 2009 г. № 404 "Об утверждении Временного порядка разработки сертификационного базиса". Согласно п. 3 Временного порядка сертификационный базис представляет собой документ, содержащий ссылки на пункты действующих норм безопасности на железнодорожном транспорте, обосновывающий изменение показателей (корректировку или удаление) и внесение дополнительных требований по сертификации инновационной продукции железнодорожного транспорта в Системе сертификации на федеральном железнодорожном транспорте. В свою очередь, принятые позднее постановления Правительства РФ от 15 июля 2010 г. № 525 "Об утверждении технического регламента о безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта" и от 15 июля 2010 г. № 533 "Об утверждении технического регламента о безопасности высокоскоростного

железнодорожного транспорта" не содержат норм, обязывающих использовать сертификационный базис в процедурах обязательной сертификации объектов железнодорожного транспорта. Указанные технические регламенты предусматривают иной порядок оценки соответствия нормам безопасности указанной продукции.

Высказываясь о существовании многочисленных законодательных несоответствий в области обязательной сертификации и декларирования соответствия на железнодорожном транспорте В.Г. Баукин отмечает, что сегодня продолжают действовать принятые до начала реформирования этой сферы нормативные документы, изменения в которые законодатель не внес. Эта ситуация является тормозом для развития партнерских предпринимательских отношений и препятствует удовлетворению постоянно возрастающих и трансформирующихся потребностей граждан в перевозках. Подобное также красноречиво свидетельствует о необходимости поиска новых альтернатив, способствующих единому соблюдению правовых норм и устраняющих необоснованные барьеры для допуска транспортных организаций к перевозке пассажиров и грузов в пределах страны¹⁹².

Выше мы обозначили в качестве альтернативы мнение относительно активного использования страхования гражданской ответственности организациями-пользователями железнодорожной инфраструктуры. На наш взгляд, в данном случае необходимо использовать этот механизм как равноценную замену некоторых процедур обязательной сертификации.

Следует заметить, что отдельными учеными признается несовершенство процессов технического регулирования обязательной сертификации и подтверждения соответствия специализированного оборудования и элементов инфраструктуры необщего пользования, а также различных программных средств, используемых для организации перевозочного процесса. В целях облегчения бремени пользователей железнодорожных объектов и расположенных в труднодоступной местности структурных подразделений ОАО «РЖД» авторами

¹⁹² См.: Баукин В.Г. Указ соч. С. 99.

предлагается вывести эти процессы в поле добровольной сертификации¹⁹³. И.В. Демьянович высказывается о необходимости максимального сужения видов деятельности и количества продукции, подлежащей обязательной сертификации на железнодорожном транспорте¹⁹⁴. Полагаем, что реализация данных предложений приведет не только к снижению качества и безопасности перевозок, но и оставит их без надлежащего контроля со стороны компетентных органов. Замена части процедур обязательной сертификации обязательным страхованием гражданской ответственности в нынешней ситуации выступит эффективным регулятором функционирования рынка транспортных услуг на железной дороге. Его внедрение, во-первых, позволит восполнить имеющиеся пробелы в вопросах правового регулирования обязательной сертификации на исследуемом транспорте, во-вторых, существенно сократит количество споров о возмещении ущерба в результате несчастных случаев, в-третьих, облегчит доступ к железнодорожным объектам добросовестным предпринимателям и стабилизирует их правовой и экономический статус.

Поскольку эти вопросы тесно связаны с финансовым обеспечением деятельности системы управления анализируемым транспортом, мы также их затронем во втором параграфе следующей главы нашего диссертационного исследования.

¹⁹³ См.: Солодовников В.Ф. Организационно-правовые аспекты управления железнодорожными перевозками. М., Транспорт, 2009. С. 45; Данилин В.Ф. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте: учебник. М., УМЦ по образов. на ж-д трансп. 2008. С. 32.

¹⁹⁴ См.: Демьянович И.В. Управление качеством и сертификация на железнодорожном транспорте: учебное пособие. Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2009. С. 56.

ГЛАВА 2. Ресурсное обеспечение системы государственного управления железнодорожным транспортом в Российской Федерации

2.1. Кадровое обеспечение системы государственного управления железнодорожным транспортом

Эффективная работа системы государственного управления железнодорожным транспортом невозможна без соответствующего ее обеспечения всем необходимым. Э.Г.Липатов характеризует понятие системы, как совокупность элементов и связей между ними, обладающими признаками целостности¹⁹⁵. То есть, важнейшим фактором, способным поддерживать на надлежащем уровне и повысить эффективность работы управленческих звеньев, является совокупность внутренних и внешних ресурсов. Кроме этого, управляемые объекты также испытывают постоянную нужду в материальных и нематериальных инновациях.

В научной литературе термин «ресурс» обычно применяется по отношению к неоднократно используемым, относительно стабильным и «дефицитным» объектам, которые запрашиваются, используются и освобождаются процессами в период их активности. Другими словами, ресурсом является любая субстанция, которая может распределяться внутри системы. Ресурсы могут быть разделяемыми, когда несколько процессов могут их использовать одновременно (в один и тот же момент времени) или параллельно (в течение некоторого интервала времени процессы используют ресурс попеременно), а могут быть и неделимыми¹⁹⁶. Д.Н. Бахрах высказывается о существовании управленческих ресурсов, которые непременно задействованы в процессе организации работы любого функционального направления органа исполнительной власти. Важнейшим условием использования этих ресурсов является обращаемость,

¹⁹⁵ См.: Липатов Э.Г. Правовое обеспечение управленческой деятельности: словарь основных понятий и терминов. Саратов: ПАГС им. П.А.Столыпина, 2005. С. 68.

¹⁹⁶ См.: Платонов В.В. Стратегия ресурсного обеспечения инновационной деятельности. СПб.: СПбГУЭФ, 1999. С. 16.

универсальность применения, наличие внутреннего потенциала (запаса) и значимость для достижения запланированных результатов¹⁹⁷. В дополнение к этой позиции отметим, что в условиях радикальных социально-экономических преобразований управленческой среды значимым фактором, характеризующим эту категорию, является истощаемость, которая неизменно присуща любым ресурсам. Именно она стимулирует субъекты и объекты системы управления к более интенсивному взаимодействию, побуждает вырабатывать новые подходы к поиску и внедрению новых технологий.

Раскрывая содержание управленческих ресурсов укажем, что они есть первичная основа, без которой невозможно существование субординационных связей. Поэтому важнейшей составляющей являются людские ресурсы. Организация любой деятельности требует привлечения предметов материального мира, которые используются в процессе труда, являются начальным, промежуточным и конечным продуктом любого производственного цикла. Их приобретение и дальнейшее использование предполагает финансовое обеспечение. Информация как неотъемлемый компонент любой организованной системы предполагает сбор, накопление и применение различных сведений, необходимых для повседневной работы управляющих и управляемых звеньев. Поэтому многочисленные исследователи едины во мнении, что кадровые, финансовые и информационные ресурсы выступают организационным базисом государственного управления¹⁹⁸. Указанное выше полностью применимо к железнодорожному транспорту.

Важнейшим направлением управленческой деятельности и гарантией профессионализма железнодорожных перевозчиков и иных обеспечивающих их функционирование структур является надлежащий подбор и расстановка кадров.

¹⁹⁷ Мачерет Д.А. Проблемы совершенствования экономических методов управления работой железнодорожного транспорта // Железнодорожный транспорт. Общественно-транспортные вопросы и экономика. М., ЭИ/ЦНИИТЭИ МПС. 2009. Вып. 3-4. С. 189.

¹⁹⁸ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., Омега-Л, 2009. С. 288-289. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 67-68; Братановский С.Н. Административное право России. М., 2010. С. 667; Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978. С. 92-94. Трегубов В.П. Правовые основы социального управления. М., 2003. С. 109-113. Филлипова М.Ю. Правовое регулирование дисциплины труда работников железнодорожного транспорта Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 44.

Также очевидно, что в современных условиях одним из решающих факторов, определяющих эффективную и качественную деятельность по осуществлению возложенных на органы управления железнодорожным транспортом полномочий будет целенаправленная кадровая работа. Сегодняшний лейтмотив исследуемой системы управления - это утверждение, что в основу совершенствования форм и методов управления должно быть положено рациональное использование трудового потенциала, совершенствование стадий отбора и приема на работу (службу) отвечающих необходимым требованиям граждан, процесса трудовой деятельности (прохождения государственной службы), оценки результатов профессиональной деятельности, поощрения и дисциплинарной ответственности, а также увольнения.

Прежде чем начать исследование этих аспектов, необходимо определить круг должностных лиц, кадровая работа по отношению к которым подлежит дальнейшему анализу. Если брать за основу критериообразующий признак отношения к государственной службе, то всех лиц, задействованных в системе железнодорожного транспорта можно подразделить на государственных гражданских служащих, проходящих службу в отвечающих за организацию этого вида перевозок в подразделениях Минтранса РФ, а также в Федеральном агентстве железнодорожного транспорта и лиц, не обладающих подобным статусом и выполняющих функции на основании трудового договора (контракта). Среди лиц, задействованных в этой сфере и не имеющих отношения к государственной службе, можно выделить две категории: к первой относятся те, кто принимает участие в движении железнодорожных составов, ко второй – представители обслуживающего комплекса. Также можно обозначить граждан, которые работают в системе ОАО «РЖД» и лиц, осуществляющих трудовую деятельность на иных предприятиях и организациях железнодорожного транспорта. С позиций управления, всех наделенных подобными полномочиями субъектов можно подразделить на руководителей высшего, среднего и низшего уровня.

Исходя из направленности нашего диссертационного исследования и приведенной выше краткой классификации настоящий раздел необходимо посвятить рассмотрению кадровой работы по отношению к гражданам, замещающим должности государственной гражданской службы, а также специалистам-управленцам ОАО «Российские железные дороги», поскольку в современных условиях имеются существенные правовые пробелы в регламентации их профессиональной деятельности.

Общие условия поступления лиц на государственную гражданскую службу отражены в ст. 21 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"¹⁹⁹, в соответствие с которой ими могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям. К последним Закон в ст. 12 относит уровень профессионального образования, стаж гражданской службы (государственной службы иных видов) или стаж (опыту) работы по специальности, профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей. По сути, в указанных нормах определены единые требования к претендентам, которые планируют трудоустройство на вакантные должности в органах государственного управления железнодорожным транспортом. Как мы уже неоднократно отмечали, система исследуемых перевозок во многом специфична, технологически замкнута и обладает многочисленными организационными особенностями. Поэтому указанные законодательные положения нуждаются в дальнейшей конкретизации, предполагающей правовое закрепление специальных требований к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы в системе железнодорожного транспорта. Однако при анализе ведомственных нормативных актов можно прийти к выводу о том, что подобных требований практически не имеется. Такое положение вещей В.В. Малкин объясняет тем, что служба в аппарате Федерального агентства железнодорожного транспорта и его территориальных подразделений граждан,

¹⁹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

замещающих должности обеспечивающих специалистов, сегодня не является престижной ввиду недостаточного денежного содержания и низкого уровня социальных гарантий²⁰⁰. Более того, отсутствие востребованности этих должностей и недостаток желающих на их замещение явились побуждением к дальнейшей минимизации требований к претендентам. Так, Приказом Федерального агентства железнодорожного транспорта от 10 июня 2010 г. № 228 "О внеконкурсном поступлении на государственную гражданскую службу Российской Федерации и замещении должностей государственной гражданской службы Российской Федерации в Федеральном агентстве железнодорожного транспорта"²⁰¹ предписано не проводить конкурс при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы категории "обеспечивающие специалисты" (п. 1). Более того, в дальнейшем в условиях недостатка кадров возможность внеконкурсного трудоустройства была предоставлена лицам, претендующим на замещение управленческих должностей в центральном аппарате Федерального агентства железнодорожного транспорта. В соответствии с Перечнем должностей федеральной государственной гражданской службы Федерального агентства железнодорожного транспорта, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, и при назначении на которые конкурс может не проводиться²⁰² внеконкурсное поступление теперь возможно на следующие должности: начальника управления, заместителя начальника управления, заместителя начальника управления - начальника отдела, начальника отдела Агентства, начальника отдела в управлении, начальника отдела - главного бухгалтера в управлении, заместителя начальника отдела Агентства, заместителя начальника отдела в управлении, главного специалиста – эксперта, ведущего специалиста –

²⁰⁰ См.: Малкин В.В. Правовое обеспечение деятельности органов исполнительной власти. Ростов–на-Дону, Феникс, 2009. С. 22.

²⁰¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 34.

²⁰² См.: Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 26 декабря 2011 г. № 620 "Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы Федерального агентства железнодорожного транспорта, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, и при назначении на которые конкурс может не проводиться"//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

эксперта. На наш взгляд, привязка в этом документе управленческих должностей, нахождение в которых предполагает использование сведений, составляющих государственную тайну, является лишь завуалированным предложением к утверждению перечня должностных лиц, которые принимаются на работу минуя конкурсный отбор. При этом неясно соотношение этого нормативного акта и Приказа Федерального агентства железнодорожного транспорта от 29 июля 2008 г. № 230 "Об утверждении Регламента конкурсной комиссии Федерального агентства железнодорожного транспорта по проведению конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального агентства железнодорожного транспорта и Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального агентства железнодорожного транспорта"²⁰³. Утвержденный этим Приказом Регламент, в свою очередь, определяет, что конкурс на замещение вакантной должности объявляется исключительно только по решению руководителя Федерального агентства железнодорожного транспорта, о чем издается соответствующий приказ (п. 2). Из этого следует, что конкурс не является обязательной процедурой приема лиц на вакантные должности государственной гражданской службы Росжелдора и может быть использован лишь по усмотрению руководителя.

Оценивая современный кадровый состав центрального аппарата Федерального агентства железнодорожного транспорта и его территориальных подразделений можно отметить, что более 40% занятых в них лиц – это технические специалисты-железнодорожники, начавшие свою работу в период существования МПС РФ и работавшие ранее в системе железнодорожных перевозок на различных предприятиях и организациях. Отсутствие специального образовательного ценза и невысокие критерии отбора кадров в эти органы управления не способствуют привлечению высокопрофессионального персонала. В большинстве случаев молодыми специалистами служба в Росжелдоре воспринимается как старт управленческой карьеры, в дальнейшем они предпочитают более

²⁰³ Рос. газ. – 2008. – 22 августа. – № 178.

высокооплачиваемую трудовую деятельность. Такая ситуация не способствует сохранению грамотных сотрудников в системе железнодорожного транспорта и закреплению их на местах²⁰⁴. Аналогичная картина сложилась и в ОАО «РЖД», на высшем уровне которого несмотря на существенную необходимость до настоящего времени так и не принят нормативный акт, посвященный общим вопросам конкурсного приема на работу лиц на должности руководящего состава. В. И. Галахов отмечает, что невысокий уровень оплаты труда коснулся и специалистов кадровой службы железной дороги. Нехватка кадров приводит к перегрузке работников несвойственными функциями, повышает интенсивность труда, в том числе допускает возможность сверхурочных работ. Ситуация усугубляется низким профессиональным уровнем экономических и кадровых подразделений. Среди 5 тыс. кадровиков более половины (56%) - это практики и техники, а 65% - не имеют базового железнодорожного образования²⁰⁵.

С учетом вышеизложенного отметим, что поскольку для претендентов на значительный круг должностей в органах государственного управления железнодорожным транспортом и ОАО «РЖД» имеется возможность трудоустройства без конкурса, образовательный ценз (точнее требования к наличию определенного вида высшего профессионального образования) не установлен, возникает закономерный вопрос: каким образом специалисты кадровых служб должны оценить профессиональную пригодность соискателя вакантной должности? Служебный распорядок центрального аппарата Федерального агентства железнодорожного транспорта²⁰⁶ в разделе II, посвященному порядку поступления на гражданскую службу и увольнению с гражданской службы, ответа на него не содержит, при этом практически дублирует общие положения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Не

²⁰⁴ См.: Железнодорожный транспорт. Общественно-транспортные вопросы и экономика. М.: ЭИ/ЦНИИТЭИ МПС. 2009. Вып. 3-4. С. 188.

²⁰⁵ См.: Галахов В.И. Кадровое обеспечение федерального железнодорожного транспорта (Социологический аспект). М., Транспорт, 2008. С. 300.

²⁰⁶ См.: Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 11 сентября 2008 г. № 295 "Об утверждении Служебного распорядка центрального аппарата Федерального агентства железнодорожного транспорта"// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 47.

регламентируют эти аспекты и Положение о молодом специалисте ОАО "РЖД"²⁰⁷ и Приказ ОАО "РЖД" от 2 апреля 2009 г. № 93 "О требованиях к профессиональному образованию работников ОАО «РЖД»²⁰⁸. Однако, этот документ способен конкретизировать некоторые особенности, возникающие при подборе и расстановке кадрового состава. К примеру, в п. «в» Приказа лицам, ответственным за прием на работу, предписано в случае отсутствия привязки вида образования к должности определять квалификацию работников и специальность по образованию применительно к должностям руководителей, специалистов и служащих, выполняющих аналогичную работу. При этом, необходимо обеспечить назначение на должности руководителей среднего звена, мастеров и других приравненных к ним категорий 35-40 процентов специалистов с высшим профессиональным образованием для формирования эффективного резерва на замещение руководящих должностей (п. «г»). Наряду с указанными актами действует Положение о целевой подготовке молодежи для ОАО «РЖД» в образовательных организациях высшего и среднего профессионального образования²⁰⁹, которое исходя из потребностей холдинга в управленческом кадровом составе определяет порядок и условия формирования целевого заказа на подготовку специалистов соответствующей категории. В соответствии с разделом IV Положения целевая подготовка осуществляется на основании трехстороннего договора, заключаемого между подразделением ОАО «РЖД», кандидатом (абитуриентом, студентом, аспирантом) и образовательной организацией. Подразделения ОАО «РЖД» с целью восполнения контингента студентов, заключивших трехсторонние договоры на целевую подготовку и отчисленных образовательной организацией до окончания срока обучения, организуют работу по заключению указанных договоров со студентами старших курсов из отдаленных регионов России, имеющих хорошую и отличную успеваемость и желающих работать в ОАО «РЖД. Таким путем заблаговременно создается

²⁰⁷ См.: Положение о молодом специалисте ОАО "РЖД". Утверждено ОАО "РЖД" 23 декабря 2005 г. № 1295//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²⁰⁸ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²⁰⁹ См.: Распоряжение ОАО «РЖД» от 15 декабря 2011 г. №2721р «Об утверждении Положения о целевой подготовке молодежи для ОАО «РЖД» в образовательных организациях высшего и среднего профессионального образования»// Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

необходимый кадровый резерв сотрудников, которых планируется задействовать на тех или иных должностях аппарата управления. Однако, несмотря на положительную инициативу руководства ОАО «РЖД», направленную на привлечение квалифицированных работников, имеющих «профильное» высшее образование, указанные документы не раскрывают, какое же образование необходимо для занятия той или иной должности: высшее «железнодорожное» или высшее техническое. Ф.И. Хусаинов высказывается о существовании следующей проблемы. Узкая специализация учебных заведений в системе Российских железных дорог предполагает обучение молодых специалистов именно по тем специальностям, которые требуются для этой сферы, но в иных областях они невостребованы. Технические ВУЗы предлагают получить высшее техническое образование более широкого профиля в соответствии с перечнем направлений подготовки и номенклатурой специальностей. Тем самым, область трудоустройства молодого специалиста расширяется. Но такое образование может не всегда быть приемлемым для ОАО «РЖД»²¹⁰. По мнению Н.П. Терешкиной в нынешних условиях для замещения управленческих должностей только лишь техническое образование может быть «не к месту», поскольку здесь требуется фундаментальное бизнес-образование и глубокие знания экономического администрирования. Учебные заведения ОАО «РЖД» не в состоянии готовить таких специалистов²¹¹. Со своей стороны укажем, что комплексных нормативных актов, содержащих формы и методы оценки профессиональной пригодности соискателей вакантных управленческих должностей в системе железнодорожного транспорта не имеется, что затрудняет работу кадровых подразделений по подбору наиболее квалифицированного персонала.

В данном аспекте представляют интерес критерии оценки труда лиц, выполняющих управленческие функции на железнодорожном транспорте. Важнейшим механизмом, который способен юридически обозначить эти критерии, определить профессиональную пригодность и необходимость

²¹⁰ Хусаинов Ф. И. Демонполизация железнодорожного транспорта и развитие системы операторских компаний. Саратов, 2009. С. 29.

²¹¹ См.: Терешкина Н.П. Указ соч. С. 29.

карьерного роста конкретного лица является аттестация. Г.В. Атаманчук определяет, что «именно прохождение аттестации способствует всесторонней оценке моральных и деловых качеств работника, выступает в качестве объективной предпосылки к его поощрению и продвижению по службе. Аттестация имеет важнейшее значение в практической деятельности служащих, поскольку является правовым средством расширения демократических начал в кадровой политике и в управлении государственной службой, средством обеспечения формирования и реализации целенаправленной и предсказуемой кадровой политики в государственных органах и, в конечном счете, в формировании персонала управления (кадрового потенциала). Аттестация необходима для регулярного определения уровня профессиональной подготовки служащего и степени ее соответствия предъявляемым требованиям»²¹². Липатов Э.Г. определяет аттестацию государственного служащего как процедуру определения соответствия государственного служащего занимаемой им должности.²¹³ Данные высказывания полностью применимо к рассматриваемой категории лиц и максимально объективно отражает значение аттестации кадров для всей системы железнодорожного транспорта в России.

М.С. Боровикова отмечает, что в процессе реализации транспортных отношений эта процедура является не только законодательно установленной, но и научно обоснованной, и позволяет компетентным органам (аттестационным комиссиям) в целях выявления степени соответствия работников занимаемой должности произвести оценку деловых, личных и нравственных качеств, необходимых для выполнения ответственной работы по управлению железнодорожными составами и объектами, входящими в железнодорожную инфраструктуру²¹⁴. Здесь укажем, что несмотря на повышенное значение этого механизма определения качества профессиональной деятельности граждан для исследуемого транспорта, а также иных сфер хозяйственной деятельности, в

²¹² Атаманчук Г.В. Указ соч. С. 235.

²¹³ См.: Э.Г.Липатов Административное право: словарь-справочник. Саратов: ПАГС им. П.А.Столыпина, 2003. С. 72.

²¹⁴ См.: Боровикова М.С. Организация движения на железнодорожном транспорте. М., «Транспорт», 2010. С. 16.

действующем законодательстве легальное определение данного понятия отсутствует.

При исследовании Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" понять логику законодателя, отдающего аттестационной процедуре одну из основных ролей в системе управления этим видом перевозочной деятельности, весьма трудно. Исходя из анализа ст. 13 Закона, можно сделать вывод, что выполнение работ (оказание услуг), связанных с организацией и осуществлением перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа железнодорожным транспортом может быть поручено только лицам, обладающим соответствующей профессиональной подготовкой и прошедших аттестацию, проводимую в соответствии с настоящим Федеральным законом. Однако, этот нормативный акт далее вообще не определяет порядок и условия проведения аттестации и не устанавливает критериев оценки персонала. Исходя из содержания ст. 25 можно выделить две категории должностных лиц, в отношении которых в обязательном порядке предусмотрено проведение аттестации:

1) лица, производственная деятельность которых связана с движением поездов и маневровой работой на железнодорожных путях общего пользования, - должны проходить аттестацию, предусматривающую проверку знаний правил технической эксплуатации железных дорог, инструкции по движению поездов, маневровой работе и сигнализации на железнодорожном транспорте, а также иных нормативных актов федерального органа исполнительной власти в области железнодорожного транспорта;

2) лица, ответственные за погрузку, размещение, крепление грузов в вагонах, контейнерах и выгрузку грузов, - должны проходить аттестацию, предусматривающую проверку знаний технических условий размещения и крепления грузов в железнодорожном подвижном составе.

При этом неясно, являются ли приведенные положения нормами, конкретизирующими ст. 13, либо же они между собой не связаны и являются самостоятельными. В ст. 25 Закона также говорится, что порядок и сроки

проведения указанных аттестаций, а также порядок формирования аттестационных комиссий устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта. Таким образом, законодатель определил, что аттестационный механизм будет запущен только в случае принятия компетентным органом специализированного подзаконного акта. Отметим, что эта отсылочная норма была реализована на практике сравнительно недавно – 11 июля 2012 г. Минтранс РФ утвержден Порядок и сроки проведения аттестации работников железнодорожного транспорта, производственная деятельность которых связана с движением поездов и маневровой работой на железнодорожных путях общего пользования, а также порядок формирования аттестационной комиссии²¹⁵. Однако и этот документ не определяет исчерпывающий круг лиц, в отношении которых необходимо проводить аттестацию. В п. 3 отражено, что перечень профессий и должностей работников железнодорожного транспорта, подлежащих аттестации, определяется работодателем с учетом мнения соответствующего выборного органа профсоюзной организации. Из этого вытекает, что интересующая нас категория работников - работники управленческого звена могут быть аттестованы лишь по инициативе их нанимателя. Также исследуемый нормативный акт не определяет, в каком порядке проходят аттестацию руководители предприятий и организаций, являющихся частью инфраструктуры железнодорожного транспорта. Вопросы, связанные с критериями оценки труда должностных лиц, выполняющих административно-хозяйственные и организационно-распорядительные функции, в нем не нашли отражения. Утвержденный Минтранс РФ Порядок в п. 5 обязывает работников индивидуально, в порядке самоподготовки либо в имеющих соответствующие лицензии учебных заведениях изучать правила технической эксплуатации железных дорог, инструкции по движению поездов, маневровой работе и сигнализации на железнодорожном транспорте, а также иные нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти в

²¹⁵ См.: Приказ Министерства транспорта РФ от 11 июля 2012 г. № 231 "Об утверждении Порядка и сроков проведения аттестации работников железнодорожного транспорта, производственная деятельность которых связана с движением поездов и маневровой работой на железнодорожных путях общего пользования, а также порядок формирования аттестационной комиссии"// Рос. газ. – 2012. – 7 сентября. – № 206.

области железнодорожного транспорта. Как видим, в данном документе делается акцент на необходимости владения аттестуемым только нормативными актами Минтранса РФ и Росжелдора. В связи с этим, остается без ответа вопрос: обязан ли работник знать и уметь применять на практике внутриорганизационные документы организации-работодателя и может ли аттестационная комиссия требовать от работника ориентироваться в них. При подобной законодательной интерпретации, очевидно, что совершенствование аттестационной процедуры возможно лишь путем принятия на локальном уровне на каждом предприятии железнодорожного транспорта специализированных положений, регламентирующих аттестационную процедуру управленцев и иных специалистов. Однако, в случае если эти документы будут содержать нормы, которые не сочетаются с анализируемым Приказом Министерства транспорта РФ от 11 июля 2012 г. № 231, то их законность будет сомнительной.

Подобная проблема имеет тесную связь и с отсутствием в регламентирующем деятельность железнодорожного транспорта законодательстве понятия «работник управленческого звена». Федеральный закон "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" в ст. 25 использует собирательный термин «работник железнодорожного транспорта общего пользования» и относит к данной категории лиц, осуществляющих производственную деятельность, непосредственно связанную с движением поездов и маневровой работой. Исследуя эту норму можно сделать вывод о том, что вопросы организации движения составов, координации работы железнодорожных инфраструктур и объектов, руководства обеспечением безопасности частично могут быть причислены к функциям работников железнодорожного транспорта общего пользования, но отдельно они в Законе не обозначаются и соответствующая категория должностных лиц не выделяется. Довольно неординарно в этом аспекте высказывается А.И. Гурьев, который отмечает, что день железнодорожника (Постановлением ЦИК СССР от 28 июня 1936 года днем работников железнодорожного транспорта считается первое воскресенье августа – прим авт.) празднуют все, начиная от министра и

заканчивая путевым обходчиком, однако до сих пор неясно, кто же согласно правовым нормам является таковым, а кто нет²¹⁶.

Не обособление в Законе группы лиц, непосредственно занятых управлением железнодорожным транспортом, создает неопределенность в вопросах их материального обеспечения. В частности, ст. 29 ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" предусматривает ношение форменной одежды только для работников железнодорожного транспорта общего пользования. В свою очередь, действующий Приказ МПС РФ от 22 декабря 1994 г. № 14Ц «О форменной одежде»²¹⁷ в п.п. 2 и 4 определяет обязательность ношения форменной одежды должностными лицами органов государственного управления железнодорожными перевозками (руководящим составом федерального уровня, начальниками управлений железных дорог и иными государственными служащими, обозначенными в Приложении 1), а также руководящим составом организаций железнодорожного транспорта и работниками, деятельность которых связана с обслуживанием пассажиров, грузоотправителей и грузополучателей при исполнении ими должностных обязанностей.

Также необходимо отметить еще одну несогласованность нормативных актов. Если в ст. 25 отмеченного Закона употребляется термин «работник железнодорожного транспорта общего пользования», предусматривающий его определенную конкретизацию, то единственная действующая на сегодняшний день ст. 17 Федерального закона от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ "О федеральном железнодорожном транспорте"²¹⁸ применительно к дисциплине употребляет термин «работники железнодорожного транспорта», не раскрывая его содержания. Примечательно, что Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621²¹⁹ утверждено Положение о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации, которое фактически распространяет свое действие на служащих государственных органов управления железнодорожным

²¹⁶ См.: Гурьев А.И. Из тупика: история одной реформы. СПб.: РЖД-Партнёр, 2008. С. 78.

²¹⁷ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3505.

²¹⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621 "Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации"// Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1992. – № 9. – Ст. 608.

транспортом. В п. 3 указано, что настоящее Положение распространяется на всех работников предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, в том числе и на работников центрального аппарата Министерства путей сообщения Российской Федерации. Несмотря на упразднение МПС РФ этот нормативный акт не отменен и сохраняет свое действие. В связи с этим неясно, можно ли применять отдельные его положения к служащим аппарата Федерального агентства железнодорожного транспорта и его территориальных подразделений. В п. 21 Положения отражено, что Министр путей сообщения РФ, его заместители, руководители структурных подразделений, начальники железных дорог, отделений железных дорог, руководители предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта могут налагать дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора, строгого выговора и на тех подчиненных им работников, которые назначаются на должность вышестоящими органами. Заместители Министра путей сообщения Российской Федерации могут налагать все виды дисциплинарных взысканий, кроме освобождения от занимаемой должности и увольнения работников, назначаемых Министром. Заместители начальника железной дороги могут налагать дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора, строгого выговора на работников предприятий, учреждений и организаций по подведомственным отраслям хозяйства. В свою очередь, служебный распорядок центрального аппарата Федерального агентства железнодорожного транспорта в п. 11.1 определяет, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы; 5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Здесь

прослеживается явное несоответствие видов дисциплинарных взысканий, которые согласно Положению могут применяться к государственным служащим. Также отметим, что в соответствии с п. 27 Положения вышестоящий руководитель в пределах предоставленных ему полномочий имеет право отменить, смягчить или усилить дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим руководителем, если найдет достаточные основания для такого решения. Однако, ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и Служебный распорядок центрального аппарата Федерального агентства железнодорожного транспорта подобных норм не содержат.

Также отсутствует ясность в вопросах поощрения работников органов государственного управления железнодорожным транспортом и иных лиц, выполняющих управленческие функции в системе анализируемых перевозок. Если предположить, что в этой части возможно распространить действие Положения на служащих Росжелдора, то можно сделать вывод о том, что отраженные в нем виды поощрений отличаются от перечня, установленного в п. 10.1 Служебного распорядка.... В пп. «д» п. 9 Положения говорится о возможности присвоения звания лучшего работника по профессии или других званий за успехи в работе с вручением памятного знака. При этом, данный нормативный акт не определяет, какими могут быть эти звания и памятные знаки, а также от лица какого органа они присваиваются (вручаются), также непонятно, может ли данный вид поощрения применяться к государственным гражданским служащим. Положение ни слова не говорит о процедуре награждения нагрудным знаком "Почетный железнодорожник" – одной из наиболее почетных наград в исследуемой сфере, - и не определяет порядок ее присвоения сотрудникам органов государственного управления железнодорожным транспортом. Эти вопросы раскрыты в Положении о нагрудном знаке "Почетный железнодорожник" (Приложение 12 к Приказу Минтранса РФ от 18 октября 2005 г. № 130 "О ведомственных наградах Министерства транспорта Российской Федерации"²²⁰), в соответствии с которым наградные материалы на работников центрального аппарата Федерального

²²⁰ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 48.

агентства железнодорожного транспорта, находящегося в ведении Министерства, и его территориальных органов рассматриваются по ходатайству руководства этого федерального органа. Наградные материалы на работников Министерства рассматриваются по ходатайству директора департамента, где работает награждаемый, и по согласованию с заместителем Министра, курирующим это подразделение (пп. 7-8).

Ряд исследователей обоснованно указывают на то, что Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621 является тормозом к развитию внутриорганизационных отношений на железнодорожном транспорте и не способствует эффективной кадровой работе²²¹. Мы полностью согласны с данной позицией и хотим отметить, что объединение в этом документе государственных служащих органов государственного управления анализируемыми перевозками и работников предприятий и организаций, выполняющих трудовые функции на основании трудового договора (контракта) противоречит административно-правовым принципам организации государственной службы. Д.Н. Бахрах отмечает, что значительным достижением административного права является концептуально обоснованное и юридически аргументированное выделение государственных служащих, наделенных особым правовым статусом, в отдельную группу. Это обусловлено тем, что между государственным служащим и государством (государственным органом) складывается конкретное государственно-служебное правоотношение, характеризующееся наличием взаимных прав, обязанностей, ограничений и запретов, ответственности и других атрибутов²²². В.С. Четвериков свидетельствует о признании Трудовым кодексом специфики государственной службы, которая необходима для государственного управления. Именно в руках государственных служащих сосредоточены полномочия по управлению различными сферами общественной жизни,

²²¹ См.: Калашников С.А., Бушков П. Ю. Логистические резервы повышения эффективности ресурсообеспечения железных дорог России. Рязань, 2012 С. 111-112; Мачерет Д.А. Проблемы совершенствования экономических методов управления работой железнодорожного транспорта // Железнодорожный транспорт. Общественные вопросы и экономика. М., ЭИ/ЦНИИТЭИ МПС. 2009. Вып. 3-4. С. 190; Реформирование железнодорожного транспорта: политика кадрового обеспечения. М., УМК МПС России, 2002. С. 166-170.

²²² См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., НОРМА-ИНФРА -М, 2000. С. 15.

воздействию на юридических и физических лиц во имя соблюдения общих интересов²²³.

В Федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)"²²⁴ подчеркивается, что на современном этапе в процессе административной реформы государственная гражданская служба была сформирована как вид государственной службы, законодательными актами выстроена ее система. В пп. 8-11 говорится о необходимости совершенствования служебных отношений путем повышения социального и материального обеспечения государственных служащих, дальнейшей разработки и реализации мер противодействия коррупции, внедрения механизмов, обеспечивающих осуществление профессиональной служебной деятельности в соответствии с общими принципами служебного поведения, эффективных технологий и современных методов кадровой работы и т.д. Реализация этих мероприятий должна базироваться исключительно на дальнейшем развитии законодательства о государственной службе как целостного государственно-правового института.

Единственным оправданием сохранения до настоящего времени своего действия Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации может служить неправильно воспринимаемая общественностью необходимость сохранения системы железнодорожного транспорта в том виде, в котором она существовала до демократических преобразований. Однако, сегодня законодательство о труде и законодательство о государственной службе, несмотря на многочисленные точки соприкосновения, развиваются в отличающихся друг от друга параллельных направлениях. Каждое из них имеет собственную устойчивую правовую базу. Поэтому, на наш взгляд, соединение в Положении прав, обязанностей и ответственности работников железнодорожного транспорта и государственных служащих органов управления исследуемыми перевозками недопустимо. Этот нормативный акт утвержден

²²³ См.: Четвериков В.С. Административное право. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. С. 288.

²²⁴ См.: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 "О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)"/Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277.

Правительством РФ и имеет большую юридическую силу по отношению к ведомственным актам Минтранса РФ и Росжелдора. Его существование в исходном виде не позволяет принимать противоречащие отдельным его нормам приказы и распоряжения этих органов исполнительной власти, связанные с кадровой работой. Основываясь на вышеизложенном, мы предлагаем признать Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621 "Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации" утратившим силу.

Далее рассмотрим заключительную стадию кадровой работы – процедуру увольнения. Расторжение трудового договора (контракта) с должностным лицом, выполняющим управленческие функции в системе ОАО «РЖД», регламентируется общими нормами ст.ст. 77-81 ТК РФ и применительно к тематике нашего исследования не имеет каких-либо особенностей. Основания и последствия прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы отражены в ст.ст. 33-41 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Однако, недостаток ведомственного регулирования отдельных аспектов и методического обеспечения прохождения государственной гражданской службы в Федеральном агентстве железнодорожного транспорта в отдельных случаях является причиной необоснованного нарушения прав и интересов служащих. Ярким примером является кассационное определение СК по гражданским делам Московского городского суда от 8 июля 2010 г. по делу № 33-20607/2010²²⁵. В этом судебном решении отражено следующее. Шпилевой С.Ф. обратился в суд с иском к Центральному территориальному управлению Федерального агентства железнодорожного транспорта (ЦТУ Росжелдор), о признании приказа о расторжении служебного контракта незаконным, признании приказа об увольнении незаконным, восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, мотивируя свои требования

²²⁵ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

тем, что дисциплинарное взыскание было применено к нему с нарушением законодательной процедуры.

На основании документов проверки соответствия действий специалистов ЦТУ Росжелдор установленным административным процедурам по ведению планомерного учета железнодорожного подвижного состава судом установлено, что со стороны заместителя руководителя ЦТУ Росжелдор Шпилевого С.Ф. было допущено нарушение должностного регламента, которое правильно было расценено работодателем как дисциплинарный проступок, являющийся основанием к увольнению по п. 6 ч. 1 ст. 37 ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Вместе с тем, при рассмотрении данного дела судом был установлен факт пропуска срока привлечения истца к дисциплинарной ответственности, предусмотренного ч. 4 ст. 58 ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

На основании материалов дела судом также установлено, что непосредственному руководителю истца - руководителю ЦТУ Росжелдор Луковникову Е.В. о совершенном сотрудниками ЦТУ Росжелдор, в том числе и истцом, нарушении стало известно в день составления заключения по результатам проверки, то есть 20 апреля 2009 года. Факт допущения сотрудниками ЦТУ Росжелдор нарушений по учету подвижных составов был выявлен 20 апреля 2009 года, то есть в день составления по итогам проверки заключения комиссии. При этом, довод со стороны ответчика о том, что руководитель Росжелдор Петраков Г.П., как представитель нанимателя и лицо наделенное правом привлечения заместителя руководителя ЦТУ Росжелдор к дисциплинарной ответственности, узнал о совершенном дисциплинарном нарушении 20 мая 2009 года, суд признал несостоятельным, поскольку согласно приказу № ... от 6 мая 2009 года непосредственно Петраковым Г.П. были внесены изменения в приказ № ... от 15.04.2009 года в отношении сроков проведения проверки, а, следовательно, он имел возможность ознакомиться с заключением комиссии 20 апреля 2009 года. Отсутствие же полномочий привлечения работника к

дисциплинарной ответственности непосредственно у руководителя ЦТУ Росжелдор Луковникова Е.В., а также отсутствие у руководителя Росжелдор Петракова Г.П. возможности ранее даты совещания, то есть до 20 мая 2009 года, ознакомится с заключением комиссии от 20 апреля 2009 года, в данном случае правового значения не имеет, так как законодатель не ставит в зависимость исчисление срока применения дисциплинарного взыскания от обнаружения проступка непосредственно лицом, обладающим правом привлечения к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, срок привлечения истца к дисциплинарной ответственности за проступок, выявленный ответчиком 20 апреля 2009 года, истек 20 мая 2009 года, однако в указанный срок никаких служебных проверок в отношении Шпилевого С.Ф. проведено не было, приказ о проведении служебной проверки в отношении истца был издан 18 июня 2009 года, а дисциплинарное взыскание к Шпилевому С.Ф. применено 17 июля 2009 года, то есть за пределами установленного законом месячного срока, что неправомерно.

При таких обстоятельствах, признав увольнение Шпилевого С.Ф. по п. 6 ч. 1 ст. 37 ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" незаконным в связи с нарушением срока привлечения к дисциплинарной ответственности, суд обоснованно удовлетворил заявленные им исковые требования.

В заключение настоящего раздела хотим отметить следующее. В случае, если на законодательном уровне будет поддержана и реализована наша инициатива об отмене Постановления Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621 "Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации", то будет создан правовой вакуум в регулировании кадровой работы как по отношению к работникам ОАО «РЖД» и иных предприятий и организаций железнодорожного транспорта и лицам, занимающим в них руководящие должности, так и по отношению к государственным служащим Федерального агентства железнодорожного транспорта. Способствовать его восполнению может дальнейшая

нормотворческая деятельность Минтранса и Росжелдора. Однако, предоставлять полную свободу действий ОАО «РЖД» в правовом регулировании подбора и расстановки сотрудников, на наш взгляд, было бы не верно, поскольку подобное приведет к большей монопольной самостоятельности этой организации и устранению государства от управления ее деятельностью. Как мы уже отмечали, ОАО «РЖД» учреждено государством, 100% акций находится в собственности Российской Федерации. Поэтому органы государственного управления железнодорожным транспортом должны принимать активное участие в решении всех значимых вопросов, в том числе внутривидовой кадровой работы открытого акционерного общества. Вместе с этим, законодательное установление каких-либо правовых ограничений в подборе и использовании стратегически важных управленческих ресурсов может негативно сказаться на производственной деятельности. Оптимальным выходом из сложившейся ситуации может стать разработка и принятие Министерством транспорта РФ Методических рекомендаций по подбору, обучению и расстановке управленческого кадрового состава на предприятиях и организациях железнодорожного транспорта, в которых были бы отражены вариативность образовательного ценза, процедура предшествующей трудоустройству профессиональной переподготовки, учет стажа при занятии различных категорий должностей, примерные требования к лицам, претендующим на вакантные должности управленческого звена, рекомендации к стимулированию трудовой активности и т.д.

2.2. Организация финансового обеспечения функционирования системы железнодорожного транспорта в Российской Федерации

Грамотное построение финансовых взаимоотношений государства и экономического сектора железнодорожных перевозок является одной из центральных общественных задач, решение которой способствует развитию конституционного права на свободу передвижения и свободу предпринимательской деятельности, снижению социальной и политической напряженности, выравниванию уровня жизни в регионах. Для придания импульса к стабилизации и устойчивому росту объемов перевозок по всем направлениям субъекты транспортных отношений должны подвергаться разумному в материальном отношении воздействию государства. При этом, отнесение законодателем исследуемого вида транспорта к естественным монополиям предусматривает особые механизмы финансового воздействия, которые, с одной стороны, объективно влияют на развитие свободного рынка, а с другой – устраняют диспропорции и спекулятивные начала в предоставлении качественных услуг по перевозке пассажиров и грузов, создавая тем самым объективные условия для развития системы государственного управления этой сферой и соблюдения интересов широких слоев населения. Это свидетельствует о ведущей роли государства в финансовом обеспечении деятельности анализируемой транспортной деятельности.

Несмотря на относительную ясность термина «финансовое обеспечение», применяемого для раскрытия особенностей ресурсного обеспечения организации и деятельности железнодорожного транспорта, ученые по-разному трактуют его содержание. Так, В.Ф. Данилин высказывается о том, что финансовое обеспечение - это управление капиталом в системе железнодорожных перевозок,

активная деятельность по его привлечению, размещению и использованию²²⁶. Г.М. Фадеев рассматривает его как планомерную работу по регулированию бюджетных финансовых потоков, перераспределяемых между заинтересованными в них юридическими лицами в соответствие с заранее установленными целями²²⁷. А.А. Зайцев не соглашается с подобной интерпретацией и отмечает, что в данном случае не учитывается такая правовая категория как «расходные обязательства», которую не всегда можно свести к целям финансового обеспечения. Более верным является определение, согласно которому финансовое обеспечение деятельности железнодорожных инфраструктур представляет собой совокупность механизмов, с помощью которых компетентные в финансовом отношении управленческие звенья стимулируют нуждающиеся во вмешательстве отдельные направления в работе железнодорожных перевозчиков²²⁸. В то же время отметим, что и этот подход в специальной литературе признается непоследовательным. Адресность, - говорит В.Ф. Солодовников - это не вызывающий сомнения по его значению компонент финансового обеспечения, однако, но всегда вторичен и реализуется только при условии стихийной деформации законодательно установленного порядка вращения средств в предпринимательской среде на железной дороге. Акцентировать излишнее внимание и вести речь об ее универсальности, способной вывести из затруднительного материального положения определенную группу перевозчиков не верно, поскольку при повсеместном применении точечных вливаний существует риск невмешательства государства в общетраслевые проблемы, решение которых стратегически важно для всех граждан²²⁹. В свою очередь, Ф. И. Хусаинов говорит о том, что любая финансовая система на практике несовершенна и всегда будет нуждаться в адресном

²²⁶ См.: Данилин В.Ф. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте: учебник. М., УМЦ по образов. на ж-д трансп. 2008. С. 118.

²²⁷ См.: Фадеев Г.М. Состояние отрасли накануне реформы // Экспедирование и логистика. 2002. № 3. С.4.

²²⁸ См.: Зайцев А.А. Экономическая стратегия управления железными дорогами. СПб., СПГУПС, 1995. С. 44.

²²⁹ См.: Солодовников В.Ф. Организационно-правовые аспекты управления железнодорожными перевозками. М., Транспорт, 2009. С. 100.

воздействии, необходимом для корректировки заданных направлений²³⁰. Подобный аспект, на наш взгляд, при рассмотрении специфики железнодорожных перевозок не учитывать нельзя. В.А. Кудрявцев высказывается о финансовом обеспечении применительно к исследуемым вопросам более обобщенно и говорит о системе субсидий, субвенций, дотаций, инвестирования, кредитования и иных средств и способов, которые использует государство для поддержания работоспособности объектов железнодорожной инфраструктуры и высокого потребительского спроса на транспортные услуги²³¹. Вместе с этим и такую позицию, по нашему мнению, нельзя признать приемлемой, поскольку в ней не закреплена роль единого хозяйствующего субъекта – ОАО «РЖД», которое при осуществлении железнодорожных перевозок на возмездной основе, принимает на себя часть государственных обязательств по отношению к населению. Кроме того, в указанной трактовке не содержится важнейший элемент – обеспечение покрытия расходов на государственное управление железнодорожным транспортом. Существенные аспекты налогового регулирования, способного минимизировать издержки транспортных предприятий и организаций и понизить стоимость транспортных услуг, также в нем не отражены.

Отметим, что понятие финансового обеспечения организации и деятельности железнодорожного транспорта в отечественном законодательстве несмотря на объективные потребности в его правовой регламентации до сих пор не нашло своего отражения. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" в ст. 10 рассматривает эти вопросы только по отношению к объектам железнодорожной инфраструктуры. Тем самым законодатель установил технические требования к содержанию данной категории объектов и распределил бремя расходов между их собственниками (владельцами). Вместе с этим, в данной норме остались неопределенными принципы распределения финансовых средств, а также приоритеты покрытия тех или иных затрат. Закон в этой части не определяет

²³⁰ См.: Хусаинов Ф. И. Экономические реформы на железнодорожном транспорте: монография. М., Издательский Дом «Наука», 2012. С. 103-104.

²³¹ См.: Кудрявцев В.А. Управление движением на железнодорожном транспорте. М., Маршрут, 2003. С. 44.

пропорции использования собственных средств владельцами железнодорожных инфраструктур и средств бюджетов всех уровней. Б.М. Липидус указывает, что степень участия федерального и региональных бюджетов в обеспечении деятельности этого вида транспорта правового закрепления не нашла, тем самым не соблюдены важнейшие организационные условия финансирования всех этапов пассажирских и грузовых перевозок²³². Комментируя эту норму Е.А. Бевзюк указывает на один из источников финансирования – местный бюджет, за счет которого могут быть реализованы расходные обязательства по модернизации инфраструктуры или ее части. Однако, эти мероприятия, как правило, всегда требуют значительных затрат, которые муниципалитеты, существующие на бюджетные дотации, на практике понести не в состоянии²³³.

Правовая организация финансового обеспечения функционирования системы железнодорожного транспорта в Российской Федерации имеет свои особенности, благодаря которым происходит запланированное выделение денежных средств на необходимые мероприятия, целью последних является поддержание на надлежащем уровне процесса перевозки пассажиров и грузов.

Первой особенностью является тесная связь с федеральным бюджетом и прямая зависимость от него. Развитие железнодорожного транспорта, отнесенного к сфере естественных монополий, в рамках государственного управления предусматривает ежегодное выделение определенного объема денежных средств федерального бюджета. Анализ Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ "О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов"²³⁴ позволяет сделать вывод о программно-целевом управленческом подходе к формированию расходной части бюджета применительно к железнодорожному транспорту. Так п. 7 ч. 1 ст. 11 этого нормативного акта предусматривает увеличение уставного капитала открытого акционерного общества "Российские железные дороги" (город Москва) в 2012

²³² См.: Липидус Б.М. Техническая политика как инструмент экономической стратегии на железнодорожном транспорте. Подходы к методологии. М., Маршрут, 2004. С. 18.

²³³ См.: Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" (под ред. С.Ю. Морозова), 2011//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

²³⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49 (часть I, II, III, IV, V). – Ст. 7049.

году в сумме 14 497 157,0 тыс. рублей и в 2013 году в сумме 21 255 940,0 тыс. рублей в целях создания объектов транспортной инфраструктуры в рамках подготовки к XXII Олимпийским зимним играм и XI Паралимпийским зимним играм 2014 года в городе Сочи. В Приложении 6 к этому Закону «Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2012 год» обозначены конкретные мероприятия по отношению к исследуемому транспорту, на обеспечение которых предусмотрено выделение денежных средств Федеральному агентству железнодорожного транспорта. Их можно подразделить на следующие группы: 1) расходы на содержание аппарата управления (руководство и управление в сфере установленных функций, содержание центрального аппарата, расходы на выплату персоналу государственных органов, фонд оплаты труда и страховые взносы, закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий и т.д.); 2) расходы на реализацию подпрограммы «Железнодорожный транспорт» Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)»²³⁵; 3) расходы на обеспечение железнодорожных перевозок по конкретным направлениям; 4) расходы на поддержание предпринимательской активности; 5) компенсационные расходы; 6) образовательные расходы; 7) расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; 8) социальные выплаты; 9) прочие расходы (субсидии бюджетным учреждениям на иные цели).

Исходя из необходимости концептуального понимания государственно-управленческих аспектов финансирования железнодорожного транспорта, обратимся к анализу отдельных точек зрения по этому вопросу. Так, И.К Ахполов вводит в научный оборот понятие «финансовый базис государственного управления железнодорожным транспортом», включающий в себя запланированные на соответствующий бюджетный год государственные расходы на мероприятия, связанные с обеспечением его деятельности (фиксированная часть), а также не предусмотренные заранее доходы (скажем, в ситуации

²³⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 "О федеральной целевой программе "Развитие транспортной системы России (2010 - 2015 годы)". Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 51. – Ст. 4895.

повышения рентабельности государственных предприятий, установления приемлемых тарифов, стимулирующих повышение спроса на перевозки и увеличение их объема, предусматривающего дополнительные налоговые поступления) и расходы (например, компенсация ущерба и восстановление объектов в результате непредвиденных чрезвычайных ситуаций, аварий и катастроф) – регулируемая часть²³⁶.

В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ в отношении бюджетного финансирования, независимо от уровня бюджета, действует единое правило:

- статья расходов должна быть предусмотрена соответствующим бюджетом;
- денежные средства выделяются поэтапно в объеме, установленном законом;
- расходование полученных средств является исключительно целевым (ст.ст. 7-9 БК РФ).

Е.А. Бевзюк указывает, что бюджетное финансирование осуществляется в отношении объектов, имеющих важное государственное значение, а зачастую и высокую стоимость, что не позволяет владельцам самостоятельно приобрести подобный объект. За счет средств федерального бюджета, например, в последние годы был значительно обновлен подвижной железнодорожный состав, в том числе и посредством приобретения высокоскоростных поездов "Сапсан". В большинстве случаев за счет средств федерального бюджета производится перевод подвижного железнодорожного состава на электрическую тягу, т.е. тепловозы заменяются электровозами²³⁷.

Второй особенностью организации финансового обеспечения функционирования системы железнодорожного транспорта является дифференциация расходов. Выше в настоящей диссертационной работе мы отмечали, что субъекты Федерации устранены от управления железнодорожными перевозками. Следовательно, каких-либо расходов в этой области они не должны нести, их бремя ложится на плечи территориальных подразделений ОАО «РЖД».

²³⁶ См.: Ахполов И.К. Формирование и регулирование грузовых железнодорожных тарифов. Критический анализ и предложения по совершенствованию. М., ВИНТИ РАН, 2006. С. 171.

²³⁷ См.: Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" (под ред. С.Ю. Морозова), 2011//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

Отметим, что действующие нормативные акты предусматривают участие региональных органов власти в решении вопросов транспортной безопасности, принятия и финансирования соответствующих программ. Однако, по мнению Ф.И. Хусаинова результат от их реализации далек от ожиданий. Все дело в том, что федеральный законодатель ограничил подобную инициативу, предоставив руководящую роль в этом процессе органам центрального управления. В настоящее время создать в субъектах Федерации собственную «эксклюзивную» управленческую модель обеспечения безопасности железнодорожных перевозок практически невозможно, поскольку для этого требуется согласование как с органами управления единого хозяйствующего субъекта ОАО «РЖД», так и с государственными структурами, а также колоссальные финансовые ресурсы, которыми регионы не располагают. Единственное, что им остается в рамках собственных и привлеченных федеральных средств – поддерживать работоспособность уже созданных объектов, незначительно их модернизировать и совместно с заинтересованными ведомствами и юридическими лицами осуществлять локальные мероприятия по предупреждению несчастных случаев²³⁸.

Третьей особенностью организации финансирования деятельности железнодорожного транспорта является возможность транспортных предприятий самостоятельно сбалансировать доходы от предоставления транспортных услуг и расходы на их оказание. Отметим, что существующая сегодня организационно-правовая модель транспортных отношений на железной дороге в теории предусматривает полную самокупаемость основного объема перевозок без каких-либо бюджетных дотаций, поскольку транспортные услуги оказываются на основе стопроцентной предоплаты. Анализируя специфику оплаты выполнения транспортной работы железных дорог, М.А. Штефан делает вывод о том, что факт "продажи" данного продукта имеет место заранее, до момента его "изготовления": ни один пассажир, ни один груз не будет перевезен без предварительной оплаты этой работы. Таким образом, выручка поступает до выполнения транспортной

²³⁸ Хусаинов Ф.И. Реформа железнодорожного транспорта: достижения и проблемы // Вестник транспорта. 2011. № 4, 5.

работы, а не после ее реализации, в связи с этим затраты на перевозки практически лишены риска не трансформироваться в расходы, т.е. не обусловить доход. Соответственно, не происходит и формирования текущих производственных активов, что является важным обстоятельством в железнодорожной транспортной работе. Исходя из этого, затраты на перевозки признаются расходами при поступлении выручки, что происходит до того момента, когда они будут произведены²³⁹. Полностью соглашаясь с подобным суждением отметим, что этот так называемый «обычай делового оборота» перекочевал из советской эпохи, но идеально мог быть реализован только в условиях плановости хозяйствования. Предварительная оплата транспортных услуг предполагает аккумуляцию денежных средств на расчетном счете перевозчика и по банковскому принципу каждый день, в течение которого эти средства находятся в распоряжении ОАО «РЖД», его дочерних и зависимых обществ, способен приносить доход. В соответствии с п. 8 Правил перевозок пассажиров, багажа и грузобагажа на федеральном железнодорожном транспорте²⁴⁰ продажа проездных документов (билетов) на поезда дальнего следования осуществляется в сроки от 45 суток и до отправления поезда. Из этого следует, что пассажир, купивший заблаговременно проездной документ, взамен получает обязательство транспортной организации доставить его в определенный пункт назначения, а в период времени между днем приобретения билета и днем отправления поезда, полученные денежные средства находятся в распоряжении перевозчика и могут быть направлены на покрытие иных расходов. То же самое происходит и при перевозке грузов. М.А. Штефан отмечает, что по отношению к постоянным грузоотправителям существует упрощенный порядок расчетов: юридические лица перечисляют денежные средства на специальный счет перевозчика, с которого происходит их списание по мере предоставления транспортных услуг в зависимости от расстояния, вида груза, тоннажа и т.д.

²³⁹ См.: Штефан М.А. Анализ затрат организаций железнодорожного транспорта//Экономический анализ: теория и практика. 2008. № 20.

²⁴⁰ См.: Приказ МПС РФ от 26 июля 2002 г. № 30 "Об утверждении Правил перевозок пассажиров, багажа и грузобагажа на федеральном железнодорожном транспорте"//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2002. – № 40.

Подобная ситуация предполагает нахождение на подобных счетах остатка неиспользованных грузоотправителем в течение определенного срока финансов²⁴¹. Следствием из этого является возможность накопления ОАО «РЖД» денежных средств и выход на полное самофинансирование без финансирования государством.

Однако, исследование организации железнодорожных перевозок в России позволяет выявить весьма противоречивую динамику. Несмотря на отмеченные обстоятельства кредиторская задолженность единого хозяйствующего субъекта (платежи поставщикам и подрядчикам, задолженность перед персоналом по оплате труда и операциям с подотчетными лицами, по социальному страхованию и обеспечению, перед бюджетом по налогам и сборам и т.д.) в 2011 г. увеличилась по на 42,5 % (в 2010 г. она составляла 256,9 млрд. руб., в 2011 – 299,4 млрд. руб.). При этом, дебиторская задолженность снизилась с 109 млрд. руб. в 2010 г. до 86,0 млрд. руб. в 2011 г.²⁴². В данном аспекте И. Дмитриева указывает, что при снижении финансовой устойчивости крупнейшего перевозчика государство в любом случае будет обязано вмешаться, но даже при участии федерального бюджета в компенсировании некоторых категорий затрат, в ближайшее время роста тарифов на грузовые и пассажирские перевозки избежать не удастся²⁴³.

Мнения многочисленных исследователей проблем организации финансового обеспечения железнодорожного транспорта сходятся в одном: без повышения качества управления расходами, их минимизации, устранения коррупционной составляющей невозможно добиться доступности транспортных услуг, максимальной в соответствие с сегодняшними общественными потребностями модернизации этой сферы. В.И. Солдаткин отмечает, что доходы топ-менеджеров ОАО «РЖД» непомерно высоки и не могут сравниться даже с заработком руководящего состава крупнейших банков и финансовых корпораций Швейцарии и Люксембурга. VIP обслуживание, частные самолеты, дорогие машины, дома,

²⁴¹ См.: Штефан М.А. Указ соч. С. 101.

²⁴² Управление дебиторской и кредиторской задолженностью [Электронный ресурс]// http://annrep.rzd.ru/reports/public?STRUCTURE_ID=4294&layer_id=5184&refererLayerId=5183&print=1 (дата обращения 20.01.2013).

²⁴³ См.: Дмитриева И. ВТО: хитросплетения слияний и вступлений //Транспорт России. – 2012. – 30 августа. – № 35.

виллы и прочее - это то, что сегодня характеризует руководство этой компании на фоне непринятия мер к повышению материального обеспечения рядовых работников²⁴⁴. Расходы на обеспечение управления в системе «Российских железных дорог» в последние годы необоснованно возрастают, - говорит С.С. Барулин, - однако, его результативность оставляет желать лучшего. Минимизации производственных издержек не происходит, а наоборот, наблюдается их искусственное увеличение путем создания не требующихся управленческих органов, применения неприемлемых транспортных схем, недостаточной координации деятельности объектов, выполняющих обслуживающие функции и проч.²⁴⁵. А.С. Задорожная определяет два основных вида управленческих расходов ОАО «РЖД»: направленные на организацию транспортного обслуживания и выделяемые для обеспечения деятельности руководящего аппарата. При этом, ни в федеральном законодательстве, ни в корпоративных нормах этого государственного холдинга четкой линии, разграничивающей эти затраты, не проведено. Поэтому дисбаланс в распределении денежных средств по расходным статьям – обычное явление, а многочисленные призывы взять под контроль доходы руководителей высшего и среднего уровней стали притчей во языцех²⁴⁶. В этом аспекте мы согласимся с предложением Р.Г. Леонтьева, который полагает, что государству необходимо усилить контроль за деятельностью должностных лиц, занятых исключительно управлением в ОАО «РЖД» в части принятия решений о расходовании ими денежных средств²⁴⁷.

Рассмотрим еще один организационно-правовой аспект в функционировании железнодорожного транспорта. Как мы уже упоминали выше, Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" в ст. 10 предусматривает привлечение иных, не запрещенных

²⁴⁴ См.: Солдаткин В.И. Менеджмент на железнодорожном транспорте. Самара. 2008.

²⁴⁵ См.: Барулин С.С. Формирование и использование финансовых ресурсов организаций железнодорожного транспорта / Тенденции развития финансов: теория и практика: Сборник статей I Международной научно - практической конференции. Пенза: ПГПУ им. В.Г. Белинского, 2009. С. 134.

²⁴⁶ Задорожная А.С. Проблема финансирования проектов в транспортном секторе экономики России//Материалы Международной научной студенческой конференции «Научный потенциал студенчества – будущему России». Том II. Общественные науки. Ставрополь: СевКавГТУ, 2007. С 18.

²⁴⁷ Леонтьев Р. Г. Альтернативные стратегии развития транзитного потенциала Российской Федерации // Транспорт: наука, техника, управление. 2006. № 10. С. 11.

законом источников на обеспечение функционирования исследуемых перевозок. Из этого следует, что данная норма предполагает возможность привлечения неограниченного количества источников инвестирования в эту экономическую отрасль. Но, к сожалению, в настоящее время правовых и организационных предпосылок, способных повлиять на практическое воплощение этого положения, не имеется. Причиной к этому является сам факт существования монополиста-перевозчика ОАО «Российские железные дороги».

Существующая ныне проблема недостатка инвестиций в деятельность анализируемого транспорта является не новой для этой экономической сферы. Укажем, что в 90-х годах прошлого столетия коэффициент износа объектов железнодорожной инфраструктуры достиг своего апогея. Стало очевидно, что если не предпринять беспрецедентные усилия по обновлению основных производственных фондов, то железные дороги станут не просто фактором, лимитирующим экономическое развитие страны (а убытки от дефицита подвижного состава на тот момент оценивались экспертами как соизмеримые с кредитами МВФ), но и возникнет угроза безопасности жизни пассажиров²⁴⁸. Предлагались разные пути выхода из сложившегося положения. В частности, Министерству путей сообщения было разрешено от своего имени выпустить железнодорожный заем. Но чем он мог быть обеспечен, инициаторы не поясняли, МПС планировало расплачиваться перевозками, которые осуществляло не оно, а каждая железная дорога, имевшая статус юридического лица. Когда заем выпускает Российская Федерация, она может отвечать имуществом (казной, бюджетом). Министерство, в свою очередь, выступало лишь в качестве посредника и не могло гарантировать исполнения обязательств по выплатам и осуществлению перевозок. Впоследствии эта идея была признана необоснованной²⁴⁹. Специалисты подсчитали, что для нормального функционирования этой отрасли требуется либо увеличение тарифов более чем в три раза, либо же инвестирование, способное покрыть накопившуюся за десять

²⁴⁸ См.: Баукин В.Г. Указ соч. С. 99.

²⁴⁹ Лосев В.С., Сабитова П.М. Управление эффективным развитием предприятий железнодорожного транспорта: монография Хабаровск: Изд-во «РИОТИП» краевой типографии, 2004. С. 53.

лет задолженность и обеспечить хотя бы минимальное развитие этой отрасли. Вместе с этим, потенциальных инвесторов обоснованно настораживала высокая степень государственного участия в управлении железнодорожным транспортом и нестабильность хозяйственных отношений²⁵⁰. Положительного эффекта от различных мероприятий по привлечению сторонних средств достигнуто не было. Поэтому создание ОАО «Российские железные дороги» в этот переходный период явилось оптимальным организационно-правовым решением по выведению железнодорожных перевозок на новый уровень и ликвидации затяжного экономического кризиса этой отрасли. Однако, полностью проблема достаточности капиталовложений не была решена. В.Н. Голоскоков отмечает, что в условиях, когда единственным учредителем и инвестором ОАО «РЖД» является государство, которое владеет 100% долей компании, не ясно, что же может получить коммерческая структура, вкладывающая собственные финансы в развитие железнодорожных сообщений. Любой инвестор захочет стать совладельцем, принимать участие в управлении перевозками пассажиров и грузов и получать часть прибыли²⁵¹.

Однако, останавливаясь на управленческом аспекте отметим, что в случае продажи государством части акций ОАО «РЖД» произойдет процесс расформирования основного капитала и все многолетние усилия, положенные на объединение организаций железнодорожного транспорта в единую структуру, станут напрасными.

Одним из решений проблем инвестирования в эту отрасль может стать применение таких финансовых инструментов как кредитование, рассрочка, финансовая аренда (лизинг), которые, по мнению специалистов, в условиях полной предоплаты перевозок и запланированного государственного вливания денежных средств в железную дорогу сегодня не применяются²⁵². При этом важно указать, что каких-либо финансовых затрат со стороны государства на эти цели не

²⁵⁰ См.: Баукин В.Г. Указ соч. С. 10.

²⁵¹ См.: Голоскоков В.Н. Инновационная логистика в реформировании и развитии сферы услуг пассажирского железнодорожного транспорта: монография. М., Изд-во «Креативная экономика», 2008. С. 188.

²⁵² См.: Комарова В.В., Некрасова О.И. Проблемы построения тарифов на грузовые перевозки железнодорожным транспортом// // Российское предпринимательство. 2009. № 10. С. 119.

потребуется, в данном случае требуется только управленческое решение, способное задействовать иные государственные ресурсы. Необходимо на высшем управленческом уровне скоординировать действия не только ОАО «РЖД», но и банков и иных финансовых структур, в которых высока доля государственного участия. В данном случае государству важно инициировать вовлечение в отношения между производителями и потребителями транспортных услуг максимального количества организаций, имеющих материальные резервы. Последние должны выступить в качестве связующего звена, обеспечивающего рост оборотных средств. Правовой формой предлагаемого управленческого решения может стать федеральная программа. Необходимо учитывать, что государство является совладельцем Сбербанка, Росбанка, ВТБ-24 и многих других кредитных организаций и поэтому принимает активное участие в их финансовой деятельности, в инвестировании важных для России экономических проектов. Железнодорожный транспорт, являясь одновременно стратегически важным для государства и прибыльным в случае грамотного, а также своевременного инвестирования, способен быть экономически выгодным вложением капитала. По свидетельству А.С. Мишарина железные дороги во все времена строились не потому, что они были нужны правящей власти, а только лишь потому, что они приносили (и могут и будут приносить) стабильный доход их владельцам²⁵³. Целью предлагаемой федеральной программы изначально может стать привлечение государственных средств, находящихся в активах, не связанных с железнодорожными перевозками компаний. Последние по утвержденному плану и установленным ставкам должны осуществлять кредитование владельцев железнодорожных инфраструктур, грузоотправителей, грузополучателей и пассажиров. Таким образом, возникнет специализированное направление в кредитном секторе и появится новый кредитный продукт, к формированию и реализации которого неизбежно подключатся и частные коммерческие организации. Таким путем, на наш взгляд, в перспективе можно получить требуемое для этой отрасли инвестирование.

²⁵³ См.: Мишарин А.С. Семилетка реформирования стальных магистралей // Труд. 2000. 4 октября.

Одновременно с этими мероприятиями важно разработать организационно-правовые способы снижения издержек транспортных организаций и устранения необоснованных барьеров, препятствующих выходу на рынок железнодорожных перевозчиков добросовестных предпринимателей. Забытая ныне Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте²⁵⁴ закрепляла возможность гибкого подхода к реализации разрешительных процедур в рамках обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта. Однако, в современных условиях в полном объеме исполнить огромное количество требований нормативных актов, устанавливающих технические условия перевозок пассажиров и грузов, в состоянии лишь единственная организация – ОАО «РЖД». Причиной этому является значительная затратность и отсутствие какой-либо установленной законом альтернативы.

В третьем параграфе предыдущей главы мы обозначили идею замены части дорогостоящих сертификационных процедур обязательным страхованием ответственности организаций, предоставляющих транспортные услуги на железной дороге. Формально Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте"²⁵⁵ и Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств"²⁵⁶ не содержат к этому препятствий.

Отметим, что страховщики, как никто другой, заинтересованы в том, чтобы перевозчик не допускал нарушения правил перевозок. В противном случае для страховщика это будет означать повышение риска наступления страхового случая в десятки раз. В нынешней ситуации юридическое лицо, планирующее заниматься (или уже занимающееся) предпринимательской деятельностью на железнодорожном транспорте, несет расходы на сертификационные процедуры,

²⁵⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте"//Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 23. – Ст.2366.

²⁵⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4194.

²⁵⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 18. – Ст. 1720.

при этом, в случае нарушения своих обязательств, при возникновении аварий, также обязано возместить ущерб третьим лицам. Таким образом, удвоенные затраты в данной ситуации весьма необоснованы. При этом, страхование транспортных организаций сможет выполнить дополнительную функцию негосударственного финансового и производственного контроля, способного адекватно оценить их материальное положение и возможность реализации мероприятий, направленных на обеспечение безопасности. Поэтому необходимо законодательно разработать перечень процедур обязательной сертификации, часть которых может быть заменена обязательным страхованием гражданской ответственности, и внести соответствующие дополнения в ст. 6 ФЗ «О железнодорожном транспорте».

Можно констатировать, что иногда попытки дерегулирования отдельных видов деятельности на транспорте, помимо декларативных плюсов вроде ликвидации лишних административных барьеров и лишения сертификационных организаций перспектив брать различные «откаты», могут вызвать и серьезные проблемы, главная из которых – реальное снижение уровня безопасности железнодорожных перевозок. Может возникнуть ситуация, когда при проведении государственного контроля перевозчик предъявит инспекторам не документацию, подтверждающую прохождение им обязательной сертификации, а полис страхования гражданской ответственности ценой 1000 рублей и с ответственностью в 100 миллионов рублей, который выдан страховой компанией – однодневкой, в планы которой не входит платить страховые возмещения. Поэтому одновременно с внесением отмеченных законодательных изменений на уровне Правительства РФ необходимо утвердить перечень страховых компаний, в которых присутствует государственный капитал («Росгосстрах», «Югория», «ВТБ-Страхование», ГСК «Поддержка» и т.д.) и ориентировать их на оказание страховых услуг компаниям, задействованным в системе железнодорожных перевозок. В дальнейшем, в целях привлечения большего количества обладающих требующимися для исследуемой сферы финансами сторонних компаний возможно принятие нормативного акта, четко определяющего права и

обязанности участников страховых правоотношений, включая введение определенных критериев к допуску иных страховщиков на рынки страхования с потенциальными рисками причинения существенного ущерба, к которым относятся риски страхования на железнодорожном транспорте и повышенной ответственности за неисполнение обязательств по страховым выплатам.

Учитывая вышеизложенное, можно предложить следующее определение организации финансирования деятельности железнодорожного транспорта – **это реализуемые государством в обязательном порядке плановые и внеплановые, всеобщие и адресные мероприятия по финансовому обеспечению деятельности системы железнодорожного транспорта, а также мероприятия по привлечению необходимых инвестиций, снижению производственных и управленческих затрат единого хозяйствующего субъекта и иных предприятий и организаций, финансовому обеспечению свободного допуска субъектов предпринимательской деятельности к пользованию инфраструктурой железнодорожного транспорта.** В целях всестороннего развития транспортных отношений предлагаем закрепить данную дефиницию отдельной нормой в ФЗ «О железнодорожном транспорте».

2.3. Организация информационного обеспечения деятельности системы управления железнодорожным транспортом

Информационное обеспечение играет огромную роль в системе управления железнодорожным транспортом. Внедрение информационных комплексов на железных дорогах направлено на обеспечение бесперебойного движения пассажирских и грузовых поездов, эффективную обработку данных, их хранение и передачу заинтересованным лицам, решение задач планирования и учета. Работоспособность системы государственного управления этой сферой предполагает оперативность в обмене сведениями между субъектами и объектами управления, которая необходима для соблюдения графиков подачи и уборки вагонов, обеспечения порядка и безопасности движения железнодорожных составов, создания оптимальных условий для передвижения пассажиров и перемещения грузов и т.д.

Информационное обеспечение управления железнодорожным транспортом представляет собой непрерывный многоуровневый процесс производства, распространения и повсеместного использования информации и информационных услуг, базирующийся на массовом внедрении методов и средств сбора, анализа, передачи и использования сведений различного характера, а также структурированный обмен данными между управляющими и управляемыми звеньями²⁵⁷. Суть этого определения предполагает дальнейшее раскрытие информации как научной и правовой категории, необходимое для исследования имеющихся проблем и противоречий юридического характера.

Понятие «информация» является одним из фундаментальных в современной науке. В философском словаре говорится, что информация (лат. *informatio* —

²⁵⁷ См.: Малявкина Л.И., Кувалдина Т.Б. Информационное обеспечение системы управления в сфере железнодорожного транспорта [Электронный ресурс]// <http://lawbox/politics/11353379/?frommai/part1/211> (дата обращения 20.01.2013).

разъяснение, изложение) — это, во-первых, некоторые сведения, совокупность каких-либо данных, знаний; во-вторых — одно из основных понятий кибернетики²⁵⁸. С.И. Ожегов дает следующее определение: это сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах, воспринимаемых человеком или специальным устройством, а под сведениями он понимает познания в какой-либо области, известия, сообщения, знания, представления о чем-либо²⁵⁹. Рассматривая сущность информации Н. Винер также подчеркивал, что «информация – это информация, а не энергия и не материя»²⁶⁰. В то же время, информация в широком смысле присуща любой материи и, по мнению В.М. Глушкова, «... представляет собой меру неоднородности распределения материи и энергии в пространстве и во времени, меру изменений, которыми сопровождаются все протекающие в мире процессы...»²⁶¹.

Г. Гюнтер определяет сущность этой категории следующим образом: "Информация есть информация, а не дух или субъективность"²⁶². У.Р. Эшби впервые применяет понятие "разнообразие" как фундамент всей теории информации. Информация, по его мнению, это всегда некоторое разнообразие множества²⁶³.

Ряд ученых полагает, что понятие информации как таковое употребляется в тех случаях, когда оно связывается с возможностью передачи (получения) сведений о лицах, предметах или, напротив, с запретом на ее передачу (получение) третьим лицам (третьими лицами)²⁶⁴. В. П. Мозолин и Ю.В. Петровичева считают, что это помогает объяснить возникновение проблемы свободы передачи информации о чем-то или запрета на такую передачу, иными словами, проблемы сохранения информации в тайне²⁶⁵.

²⁵⁸ Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина, М., 1963. С. 172.

²⁵⁹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1989. С. 253, 698.

²⁶⁰ Там же.

²⁶¹ Цит по: Готт В. С., Семенюк Э.П., Урсул А.Д. Социальная роль информатики. М., Знание, 1987. С. 6.

²⁶² Негодаев И.А. На путях к информационному обществу. 1999 // http://www.i-u.ru/biblio/archive/negodaev_na

²⁶³ См.: Эшби У.Р. Введение в кибернетику. М., 1958. С. 18.

²⁶⁴ См.: Ефимов А. Н. Подходы к оценке информационных массивов // НТИ. Сер. 1. Орг. и методика информ. работы. 1997. № 9. С. 27.

²⁶⁵ См.: Мозолин В. П., Петровичева Ю.В. Информация и право // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 54-56.

Под информацией в кибернетике понимается любая совокупность сигналов, воздействий или сведений, которые некоторая система воспринимает от окружающей среды (входная информация), выдает в окружающую среду (выходная информация) или, наконец, хранит в себе (внутренняя, внутрисистемная информация)²⁶⁶.

Также существуют иные многочисленные и весьма подробные трактования смысла этого понятия²⁶⁷. Однако, легальное определение данного термина не отличается многословностью. Так, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"²⁶⁸ в ст. 2 закрепляет, что информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Подобный подход Е. Хохлов признает вполне обоснованным, поскольку в данном случае законодатель отказался от употребления понятия «информационный ресурс», предполагающего его дальнейшую юридическую конкретизацию. В условиях развивающегося огромными темпами информационного прогресса постоянно появляются все новые информационные ресурсы (источники), и придать им юридическую форму порой очень сложно, а иногда и нецелесообразно. Поэтому отсутствие привязки информации к форме ее выражения и носителю наиболее оптимально²⁶⁹. Полагаем, что данное суждение является обоснованным и отметим, что авторы указанного закона стремились сделать его работоспособным на долгую перспективу и использовали для этих целей достаточно эффективные, на наш взгляд, средства. Избежать критики разработанного определения информации им помогла дальнейшая юридическая интерпретация отдельных компонентов, органически вписывающихся в содержание этой дефиниции. Так, в ст. 2 Закона обозначены информационные технологии - процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов. Кроме того, в этом нормативном акте содержится понятие информационной системы - как совокупности содержащейся

²⁶⁶ См.: Кибернетика. Становление информатики: сборник статей. М., 1986. С. 22.

²⁶⁷ См.: Информационное право: учебник. М., 2009. С. 21-25.

²⁶⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3448.

²⁶⁹ См.: Хохлов Е. Комментарий к новому закону об информации// Корпоративный юрист. 2007. № 1.

в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств, а также определение информационно-телекоммуникационной сети - технологической системы, предназначенной для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники. Несмотря на то, что Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ не содержит каких-либо ссылок на железнодорожный транспорт, приведенные определения полностью применимы к его информационному обеспечению и могут быть использованы при принятии управленческих решений.

Примечательно, что еще до вступления в силу этого Закона обозначенные в нем основные аспекты, которые можно сопоставить с информационным обеспечением системы управления железнодорожным транспортом, были отражены в Положении о порядке предоставления информационных ресурсов федерального железнодорожного транспорта, введенным в действие Указанием МПС РФ от 25 июля 2000 г. № М-2074у²⁷⁰. В частности, этот нормативный акт содержит схожие с отмеченными выше трактовки программно-технической информационной системы железнодорожного транспорта и информационной сети (разделы 4, 5). В разделах 5 и 6 детально разработаны правила допуска к информации сотрудников различных категорий и контроля за ее использованием. Вызывает интерес п. 2.1 Положения, согласно которому информационные ресурсы МПС России представляют собой отдельные документы и массивы документов в электронной форме, базы данных и программное обеспечение, используемые для обеспечения функционирования железнодорожного транспорта. Из этого следует, что управление исследуемыми перевозками изначально ориентировано на использование электронных баз данных. Подобный подход минимизирует временные затраты на работу с информацией и обращает руководителей к необходимости визирования издаваемых ими приказов и

²⁷⁰ См.: Указание МПС РФ от 25 июля 2000 г. № М-2074у «О вводе в действие Положения о порядке предоставления информационных ресурсов федерального железнодорожного транспорта и инструкции о порядке ввода в эксплуатацию средств ЭВТ Министерства путей сообщения Российской Федерации, используемых в автоматизированных системах обработки конфиденциальной информации»//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

распоряжений электронной подписью (п. 5.1) и направлению их исполнителям в электронной форме. Также допускается и бумажный документооборот, но при следующем условии. Так, согласно п. 5.3 при создании бумажной версии документа ответственный исполнитель должен зафиксировать данный факт на электронной версии и указать на бумажной копии название электронной версии под свою подпись, а также указать перечень проведенных согласований.

По сути, анализируемое Положение, принятое более десяти лет назад и до сих пор не подвергнутое законодательным изменениям, создало перспективный базис, с помощью которого происходит обмен информацией между управленческими звеньями и отдельными должностными лицами железнодорожного комплекса. Однако, возможность применения на практике всех его норм вызывает многочисленные вопросы. Исходя из обозначенного выше названия Указания МПС РФ от 25 июля 2000 г. № М-2074у можно сделать вывод о том, что данный нормативный акт применяется по отношению к работникам центрального государственного органа управления железнодорожными перевозками – МПС РФ. Однако, Министерство путей сообщения было упразднено на основании п. 12 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»²⁷¹. Как мы уже отмечали в настоящей диссертационной работе, сегодня государственные полномочия по управлению железнодорожным транспортом сосредоточены в руках Министерства транспорта РФ и подведомственного ему Федерального агентства железнодорожного транспорта. В связи с этим неясно, к государственным служащим какого органа возможно применять указанное Положение. Кроме этого, исследуемый нормативный акт ни слова не говорит об организации информационного взаимодействия между органами федерального управления и подчиненными им учреждениями и организациями, а также ОАО «РЖД». В нем отсутствуют юридические механизмы, которые должны связывать информационные комплексы инфраструктур железнодорожного транспорта (ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном

²⁷¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

транспорте в Российской Федерации") и органы федерального управления данными перевозками. В п. 7.5 Положения обозначены применяемые для использования информационных ресурсов такие носители информации как гибкие магнитные диски, дискеты, съемные накопители информации большой емкости (картриджи), магнитные ленты, съемные пакеты дисков, которые в настоящее время устарели и на практике уже не используются.

Однако, наиболее значимым вопросом является соотношение норм этого Положения и иных действующих правовых актов. Несмотря на упразднение МПС РФ анализируемый документ, как было отмечено, в настоящее время не отменен и сохраняет свою юридическую силу в качестве нормативного акта, принятого министерством. Следовательно, нормативные акты, принятые Федеральным агентством железнодорожного транспорта, имеют меньшую юридическую силу и не должны ему противоречить. Так, в п. 8.1 Положения предусмотрено предоставление информации на коммерческой основе на основании договора о предоставлении информационных услуг. В свою очередь, Регламент Федерального агентства железнодорожного транспорта не предусматривает взимание платы за сведения, запрашиваемые третьими лицами. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"²⁷² провозглашает безвозмездность получения гражданами и организациями сведений о работе органов исполнительной власти, не отнесенных к государственной тайне, служебной и конфиденциальной информации, при этом устанавливает лишь необходимость оплаты расходов на изготовление копий запрашиваемых документов и (или) материалов, а также расходов, связанных с их пересылкой по почте (ст. 22). Каких-либо разъяснительных норм по этому поводу Положение о порядке предоставления информационных ресурсов федерального железнодорожного транспорта не содержит. П. 7.1 этого документа определяет, что информация может передаваться только на основе соответствующей заявки, составленной исходя из строго определенных требований (Приложение № 3). При

²⁷² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

этом, Административный регламент Федерального агентства железнодорожного транспорта исполнения государственной функции по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок²⁷³ определяет возможность предоставления информации по письменному запросу либо обращению, которые носят произвольную форму.

В Положении остались не раскрытыми субординационные аспекты предоставления информации, в ряде случаев (пп. 5.1, 6.2, 6.8, 7.3) не разграничены значения терминов «пользователь» и «ответственный исполнитель» и не обозначен порядок действий руководителя по отношению к нижестоящим сотрудникам, имеющим непосредственный доступ к информационным ресурсам.

Если не учитывать отмеченные недостатки этого нормативного акта и задаться целью определения его значения для развития железнодорожного транспорта, то можно сделать неоспоримый вывод о том, что его нормы направлены на формирование единой информационной системы, с помощью которой создаются оптимальные условия для управления железнодорожными перевозками. Однако, по справедливому мнению Р.Г. Леонтьева и А.Н. Бессоновой несмотря на существующую потребность объединения информационных ресурсов всех железнодорожных инфраструктур в одну систему (сеть, портал), до настоящего времени эти мероприятия на законодательном уровне не согласованы и юридически не оформлены²⁷⁴. Со своей стороны отметим, что юридические предпосылки к этому на сегодняшний день имеются, необходимые нормы отражены в Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года.

²⁷³ См.: Приказ Минтранса РФ от 22 апреля 2009 г. № 65 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта исполнения государственной функции по организации приема граждан, обеспечению своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию решений и направлению ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок"// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 25.

²⁷⁴ Леонтьев Р.Г., Бессонова А.Н. Интеграция железнодорожной отрасли с малым бизнесом. Хабаровск: ДВГУПС, 2008. С. 66.

Вместе с этим, в специальной литературе юридические положения, связанные с совершенствованием информационного обеспечения железнодорожного транспорта, трактуются довольно неоднозначно. Так, Ф.И. Хусаинов характеризует их как шаги к созданию единой информационной системы, призванной обеспечить максимальное качество и безопасность транспортных услуг²⁷⁵. Л. И. Малявкина и Т. Б. Кувалдина высказывается о том, что подобные мероприятия носят разрозненный характер и не способствуют унификации электронно-вычислительных средств, используемых для координации работы всех инфраструктур. Чрезмерное развитие отдельных информационных систем может негативно сказаться на интересах мелких и средних транспортных организаций и грузоотправителях. Например, экономически выгодное для крупных компаний развитие железнодорожной логистики в перспективе может вылиться в создание закрытой информационной системы, использовать которую будет предложено за высокую плату. Это, в свою очередь, ограничит возможность предприятий с неразвитой сетью филиалов и представительств и иных заинтересованных лиц, а также граждан получать требующиеся сведения и создаст препятствия для работы контрольно-надзорных органов²⁷⁶. В.В. Седышев отмечает, что предложенные в Стратегии основные информатизационные направления нуждаются в юридической конкретизации, без которой их внедрение невозможно. Требуется уточнение, какие из них необходимы, в первую очередь, на федеральном уровне управления железнодорожным транспортом, а какие целесообразно сначала внедрить в регионах. Недостаточно ясной представляется роль ОАО «Российские железные дороги» в организации собственной информационной инфраструктуры – либо оно самостоятельно выбирает оптимальные для себя направления и за счет собственных средств их реализует, либо обязано строго следовать предписаниям этого документа и внедрять их полностью²⁷⁷.

²⁷⁵ См.: Хусаинов Ф.И. Реформа железнодорожного транспорта: достижения и проблемы // Вестник транспорта. 2011. № 4.

²⁷⁶ См.: Малявкина Л.И., Кувалдина Т.Б. Информационное обеспечение системы управления в сфере железнодорожного транспорта [Электронный ресурс]// <http://lawbox/politics/11353379/?frommai/part1/211>.

²⁷⁷ См.: Седышев В.В. Информационные технологии в промышленности. Челябинск: УрГУПС, 2008. С. 188.

М.С. Боровикова указывает на существование двух сценариев реализации исследуемых положений. Первый из них предполагает активное участие органов государственного управления железнодорожным транспортом на всех стадиях воплощения в реальность запланированных мероприятий. Но для этого требуется специальный законодательный акт, который до настоящего времени не принят. Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года не в состоянии обеспечить полную самореализацию, поскольку не предусматривает каких-либо положений об ответственности за ее неисполнение и не содержит указаний на конкретных организаторов и исполнителей, отвечающих за поэтапное развитие транспортной деятельности. Вторым сценарием – это бессистемная информатизация, предполагающая как частичное, так и полное игнорирование субъектами предпринимательской деятельности единообразных стратегических требований. В этих условиях возможно непредсказуемое развитие информационных комплексов, несанкционированное внедрение зарубежных аналогов и перевод значительного массива данных в режим информации ограниченного доступа. Последствия не контролируемой государством информатизации железнодорожного транспорта отрицательно скажутся на безопасности движения составов и выступят тормозом демократических преобразований управленческой среды²⁷⁸. Мы полностью согласны с данной позицией и хотим отметить, что лишь государство в лице специализированных органов управления железнодорожными перевозками в нынешних условиях способно обеспечить баланс всеобщих интересов при централизованном внедрении автоматизированных средств управления движением, многостороннего контроля за деятельностью операторов и диспетчеров, а также при создании многоуровневых разрешительных механизмов, позволяющих компетентным структурам, юридическим и физическим лицам безвозмездно запрашивать и использовать информацию о деятельности железнодорожного транспорта.

Выше был осуществлен анализ Положения о порядке предоставления информационных ресурсов федерального железнодорожного транспорта,

²⁷⁸ См.: Боровикова М.С. Указ соч. С. 101.

введенного в действие Указанием МПС РФ от 25 июля 2000 г. № М-2074у. Из приведенного анализа видно, что в существующем виде оно не в состоянии обеспечить сегодняшние потребности в информации, кроме того, ряд его норм не стыкуется с действующим законодательством и противоречит ему. Предлагаем признать его утратившим силу. Однако, заложенная в нем идея объединения существующих ныне информационных ресурсов и создания системы единого информационного обеспечения деятельности рассматриваемых перевозок заслуживает всемерной поддержки и дальнейшего законодательного отражения. Каких-либо иных нормативных актов, посвященных комплексному решению проблем в этой сфере, воплощению в реальность мероприятий, связанных с информатизацией транспортных отношений и отраженных в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, а также в Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, до настоящего времени не принято. В целях совершенствования государственного управления железнодорожными перевозками и повышения уровня транспортного обслуживания необходимо на уровне Правительства РФ принять Положение о единой системе информационного обеспечения управления железнодорожным транспортом.

Переходя от вопроса проблемности нормативного обеспечения управления информационными ресурсами в железнодорожном комплексе к рассмотрению механизма правовой организации ее функционирования отметим, что проведенное в рамках настоящего исследования изучение научной литературы²⁷⁹ позволяет выделить три основных блока информации, которая создается и используется в работе этой отрасли. Первый из них представляет собой данные, получаемые в результате функционирования информационно-технологического комплекса управления движением, автоматизированных операций и процедур, связанных с движением поездов и перемещением локомотивов, включая

²⁷⁹ См.: Ковалев В.И. Системы автоматизации и информационные технологии управления перевозками на железных дорогах. М., ГОУ «УМЦ ЖДТ», 2006; Боровикова М.С. Организация движения на железнодорожном транспорте. М., «Транспорт», 2010; Бройтман Э.З. Эксплуатационная работа станций и отделений. М., Желдориздат, 2002; Сидорова Е.Н. Автоматизированные системы управления в эксплуатационной работе. М., ГОУ «УМЦ ЖДТ», 2005; Баукин В.Г. Правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта: дисс. ... д-ра. юрид. наук. СПб., 2005.

определение дислокации и состояния подвижного состава, индикацию и контроль эксплуатационного процесса на линии. Условно Л.П. Тулупов называет ее аппаратной информацией, которая создается специально разработанными приборами и ЭВМ и может быть считана пользователем только при помощи предусмотренных для этого технических средств²⁸⁰. В этот блок также включена фиксируемая в обязательном порядке на электронных носителях информация, которой обмениваются диспетчеры и машинисты.

Второй блок включает в себя информационное сопровождение перевозки пассажиров, перемещения грузов и связанные с этим действия, призванные организовать информационно-справочное обслуживание пользователей железнодорожного транспорта, использование и учет перевозочных документов. Иными словами, к этому блоку можно отнести всю информацию, которая связана с коммерческой деятельностью на железной дороге.

Третий блок, в свою очередь, являет собой управленческую информацию. В теории административного права этот термин трактуется как сведения, необходимые органам государственной власти для исполнения своих полномочий²⁸¹. А.Б. Агапов понимает ее как совокупность сведений о процессах, протекающих внутри организации и в ее окружении, на основании которых руководящий состав корректирует дальнейшую работу и концентрирует внимание подчиненных на решении конкретных задач²⁸². Ю.М. Козлов говорит о ней как о массиве данных, используемых управленческими звеньями для поддержания целостности системы управления и выполнения этой системой своего предназначения²⁸³. Весьма специфический, на наш взгляд, подход продемонстрирован в трудах Е.А. Зверевой, которая признает все толкования этого словосочетания применительно к управляющим субъектам дефинициями в узком смысле. Более широким смыслом оно наделяется в условиях, когда информация приобретает ценность, становится значимой и релевантной для

²⁸⁰ См.: Тулупов Л.П. Управление и информационные технологии на железнодорожном транспорте. М., ГОУ «УМЦ ЖДТ», 2005. С. 6

²⁸¹ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. М., Норма, 2008. С. 388.

²⁸² См.: Агапов А.Б. Административное право: учебник. М., Изд-во Юрайт, 2009.

²⁸³ Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., Юристъ, 1999. С. 50.

процесса управления. Исследователь говорит о том, что дать исчерпывающее определение чрезвычайно сложно и можно лишь в очень обобщенном виде обозначить его суть как совокупность сведений о предметах и явлениях, как связанных с внутренней организацией какого-либо органа исполнительной власти, так и не имеющих к ней никакого отношения. Невозможно предугадать, какие сведения, материалы и документы могут понадобиться управляющему звену для принятия решений завтра, через неделю, месяц или год. В этом аспекте можно сделать вывод о том, что термины «информация» и «управленческая информация» по своему смыслу равнозначны²⁸⁴. Несмотря на определенную логичность этого суждения, мы, в свою очередь, должны признать его бесперспективность для исследования организации информационного обеспечения железнодорожного транспорта. Несомненно, политическая, социальная, экономическая и иная информация, не связанная напрямую с данным видом перевозок, оказывает влияние на деятельность субъектов и объектов системы управления. Однако, с учетом того, что анализируемый транспорт обладает многочисленными правовыми, организационными и техническими особенностями и занимает в экономике страны специфическое положение, первостепенное значение для его функционирования имеет нормативно установленный, непрерывный, плановый процесс обмена информацией между органами государственного управления железнодорожным транспортом и территориальными, структурными подразделениями ОАО «РЖД» его дочерними и зависимыми компаниями, владельцами инфраструктуры, транспортными предприятиями и отдельными должностными лицами. По мнению Н.В. Моргуновой управленческой информацией в системе железнодорожных перевозок необходимо называть все сведения о работе железнодорожного

²⁸⁴ См.: Зверева Е.А. Правовое регулирование информационного обеспечения предпринимательской деятельности в Российской Федерации. Дисс...докт. юрид. наук. М., 2007. С. 178; Зверева Е.А. Проблемы правового регулирования использования средств индивидуализации субъектов предпринимательства и результатов их деятельности // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. №5.

транспорта, которые передаются исключительно по вертикали от субъекта к объекту управления и в обратном направлении²⁸⁵.

Учитывая многоуровневость перевозочной деятельности В.А. Мухачев говорит об определенной автономности указанных блоков, отмечая при этом, что каждый организационный уровень нуждается только в определенном виде и объеме информации, которая необходима для принятия соответствующих решений. Так, к примеру, грузоотправителю не обязательно знать, с какой скоростью состав проследует промежуточный участок пути от одной станции к другой и сколько времени займет сцепка и проверка вагонов. Однако, эта информация необходима машинисту для того, чтобы доставить грузовой состав в пункт назначения без опозданий, чтобы в дальнейшем грузополучатели могли вовремя распорядиться материальными ценностями²⁸⁶. Вместе с этим, А.А. Чаусов полагает, что информация о работе всех железнодорожных инфраструктур и их звеньев обладает признаками единства и характеризуется интегративностью, которая предполагает информационное соединение стадий транспортного процесса во внутреннюю организованную информационную структуру. Именно исходящая от органов управления информация способна поддерживать эту структуру, постоянно повышать коэффициент ее полезного действия и нивелировать границы между информационными секторами²⁸⁷. С нашей стороны необходимо отметить, что детальное исследование организации информационного обеспечения какой-либо хозяйственной отрасли неизбежно влечет выделение видов информации, а также способов и условий ее обращения. Однако нельзя забывать, что современные информационные технологии всегда на шаг впереди от их юридического обеспечения. Таким образом, отдельные аспекты, связанные с обменом данными между частями системы управления всегда будут находиться вне правового поля. Подобное также относится и к железнодорожному транспорту. И здесь налицо одно из достоинств управленческой информации,

²⁸⁵ См.: Моргунова Н.В. Административно-правовая организация механизма управления железнодорожным транспортом: дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003. С. 101.

²⁸⁶ См.: Мухачев В. А. Оценка эффективности управления в системе менеджмента качества // Железнодорожный транспорт. 2008. № 10. С. 49.

²⁸⁷ См.: Чаусов А.А. Создание системы менеджмента качества в ОАО «РЖД»// Экономика железных дорог. 2007. № 10. С. 35.

которое детерминирует ее сущность и заключается в возможности придания статуса правовой информации любым сведениям, используемым в работе органов управления. Приказы, распоряжения, указания и иные документы, являющиеся частью управленческой информации, направляются для исполнения на нижестоящие уровни, а сам процесс их реализации неизбежно порождает правовые последствия.

Важнейшей стадией, предшествующей управлению является сбор, истребование и аккумуляция информации, которая предполагает строгую правовую регламентацию, без которой невозможно представить эффективную работу органов исполнительной власти. Действующие нормативные акты определяют различные аспекты предоставления информации во властные структуры, принимающие участие в работе рассматриваемых перевозок. В частности, Порядок информирования субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах²⁸⁸ в п. 2 содержит положение, согласно которому субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики обязаны незамедлительно представлять информацию об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности, Федеральную службу по надзору в сфере транспорта и ее территориальные органы, органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации, органы внутренних дел Российской Федерации или их уполномоченные структурные подразделения согласно Перечню потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утвержденному приказом

²⁸⁸ См.: Приказ Минтранса РФ от 16 февраля 2011 г. № 56 "О Порядке информирования субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах"//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 16.

Минтранса России, ФСБ России, МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134²⁸⁹. Порядок представления государственной статистической отчетности, централизованной в органах государственной статистики, ОАО "Российские железные дороги" и его структурными подразделениями²⁹⁰ устанавливает, что филиалы ОАО "РЖД" - железные дороги, функциональные филиалы обязаны представлять следующие формы федерального государственного статистического наблюдения по статистике финансов: № П-2 (раздел 1, раздел 3, графы 1, 2), № П-3, 12-Ф, № 1-РП, № 1-ИНВЕСТ и формы бухгалтерской отчетности в территориальные органы государственной статистики по месту своего расположения для обеспечения получения регионального разреза разработки информации (п. 2.1). Согласно п. 2.2. по унифицированной форме № П-1 "Сведения о производстве и отгрузке товаров и услуг" ОАО "РЖД" представляет на ГМЦ Госкомстата России распределение доходов от деятельности железнодорожного транспорта (строки 01, 02, формы № П-1) за отчетный месяц по субъектам Российской Федерации 20 числа после отчетного месяца. Порядок составления и утверждения отчета о результатах деятельности федеральных государственных учреждений, подведомственных Федеральному агентству железнодорожного транспорта, и об использовании закрепленного за ними государственного имущества²⁹¹ в п. 3 закрепляет, что отчет о результатах деятельности учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного имущества составляется учреждением в рублях с точностью до двух знаков после запятой (в части показателей в денежном выражении) по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным. Отчет учреждения не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, в двух экземплярах

²⁸⁹ См.: Приказ Минтранса РФ, ФСБ РФ и МВД РФ от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 "Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств"// Рос. газ. – 2010. – 14 апреля.

²⁹⁰ См.: Постановление Госкомстата РФ от 6 февраля 2004 г. № 10 "Об утверждении Порядка представления государственной статистической отчетности, централизованной в органах государственной статистики, ОАО "Российские железные дороги" и его структурными подразделениями"//Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

²⁹¹ См.: Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 23 декабря 2010 г. № 591 "Об утверждении Порядка составления и утверждения отчета о результатах деятельности федеральных государственных учреждений, подведомственных Федеральному агентству железнодорожного транспорта, и об использовании закрепленного за ними государственного имущества"// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 13.

представляется в Федеральное агентство железнодорожного транспорта (п. 8). Помимо указанных выше сегодня действуют иные многочисленные нормативные документы, которые определяют категорию информации, связанной с работой железнодорожного транспорта, сроки и формы ее предоставления в органы исполнительной власти.

Эффективность информационного обеспечения органов управления железнодорожным транспортом в значительной степени зависит от объемов поступающей информации. Так, по результатам проведенного пятилетнего исследования деятельности управлений железных дорог Д. Верхотуров приходит к весьма интересному выводу и отмечает, что при относительно стабильном грузопотоке и пассажиропотоке на определенных линиях, а также при стабильном количестве кадрового состава управленческих подразделений наблюдается увеличение объемов информации, циркулирующей в системе железнодорожного транспорта²⁹². Аналогичную картину фиксируют и иные авторы²⁹³, при этом, по мнению В.Г. Баукина в дальнейшем в данной сфере можно с уверенностью прогнозировать значительный рост информационных потоков²⁹⁴. Одной из причин к этому является увеличение информационных потребностей, обусловленное необходимостью повышения качества управления и создания дополнительных организационных условий для оптимальной реализации своих полномочий компетентными органами исполнительной власти. Подобная положительная тенденция получила дальнейшее законодательное развитие. Так, 5 мая 2012 г. Приказом Минтранса РФ № 136 утвержден и введен в действие Порядок мониторинга обеспечения железнодорожным подвижным составом грузовладельцев и использования железнодорожного подвижного состава участниками перевозочного процесса²⁹⁵. Этот нормативный акт усилил

²⁹² См.: Верхотуров Д. Железные дороги России: настоящее и возможное будущее [Электронный ресурс]// <http://www.apn.ru/publications/article17542.htm> (дата обращения 20.01.2013).

²⁹³ См.: Голоскоков В.Н. Особенности конкурентной среды на российских железных дорогах// Российское предпринимательство. 2007. № 2 (86). С. 24; Егиазаров В.А. Транспортное право: учебник. М., Юстицинформ. 2008. С. 37.

²⁹⁴ Баукин В.Г. Указ соч. С. 18.

²⁹⁵ См.: Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 136 «Об утверждении Порядка мониторинга обеспечения железнодорожным подвижным составом грузовладельцев и использования

информационную нагрузку на предприятия и организации, оказывающие транспортные услуги, а также ввел дополнительные обязанности предоставления большого объема данных. Кроме того, этим документом введена дополнительная обязанность по отношению к саморегулируемым организациям, объединяющим операторов железнодорожного подвижного состава (п. 8).

Оценивая современное состояние информационного обмена в управленческой среде железнодорожного транспорта Ф.И. Хусаинов высказывается о следующей закономерности. Умножающийся документооборот, возрастающие объемы получаемой информации увеличивают время, требующееся для ее анализа, следовательно, в условиях лимитированности рабочего дня, недели, ограниченной физическими показателями производительности труда управленческого персонала время на принятие управленческих решений и придание им необходимой формы сокращается²⁹⁶. При таком подходе, очевидно, что качество управления находится в прямой зависимости от полноты, своевременности и достоверности предоставления информации. В свою очередь, последствия нарушения порядка информирования управленческих подразделений, несоблюдения сроков направления сведений, их искажения могут быть весьма значительными. Например, в 2010 г. Управление Октябрьской железной дороги предоставило компетентным должностным лицам не соответствующую действительности информацию о состоянии подвижного состава и износе вагонов. В результате грузоперевозок по 18 основным направлениям на 26,5% увеличился коэффициент порожнего пробега универсального подвижного состава, пригодного для перевозок на большие расстояния. Количество отправок, прибывших с просрочкой, возросло до 156 случаев. В результате этого экономический ущерб составил более 130 млн. руб.²⁹⁷. Более того, несвоевременное предоставление информации о существовании угрозы встречного движения и диспетчерская халатность привели к столкновению

железнодорожного подвижного состава участниками перевозочного процесса и Методики оценки эффективности использования железнодорожного подвижного состава»// Рос. газ. – 2012. – 31 августа.

²⁹⁶ Хусаинов Ф.И. Реформа железнодорожного транспорта: достижения и проблемы // Вестник транспорта. 2011. № 4, 5.

²⁹⁷ Информационное обеспечение управления железнодорожными перевозками по-прежнему оставляет желать лучшего [Электронный ресурс]// <http://www.1business/articles/part/11/55638> (дата обращения 20.01.2013).

составов грузовых поездов, имевшему место 11 августа 2011 г. на железнодорожном перегоне Ерал – Симская. Итог катастрофы - сход 66 вагонов и 2 электровозов в поезде № 2707 и 3 хвостовых вагонов в поезде № 1933 с повреждением их до степени исключения, деформация 220 метров верхнего строения пути, обвал 7 опор контактной сети и гибель локомотивной бригады. Всего этого можно было бы избежать, если бы ответственные за движение составов лица незамедлительно проинформировали руководство о возможной чрезвычайной ситуации и машинистам была бы дана команда об уходе на обгонный путь²⁹⁸.

Исследуя еще один административно-правовой аспект информационного обеспечения системы управления железнодорожным транспортом – контрольно-надзорный – укажем на то, что, к сожалению, в условиях увеличения объема поступающей в органы управления железнодорожными перевозками информации действующее законодательство не достаточно полно регламентирует формы и методы контроля за исполнением сроков предоставления различных сведений, а также их полноты и правдивости. Как обоснованно отмечает А.Б. Агапов, эффективным контроль может быть только в случае наличия работоспособных санкций, применяемых к нарушителям за несоблюдение правовых предписаний²⁹⁹. А.Г. Белова высказывается о необходимости совершенствования форм юридической ответственности в органах администрирования на железнодорожном транспорте, поскольку «... без надлежащей обеспеченности превентивными нормами управленческий локомотив рискует оказаться в тупике»³⁰⁰.

Рассматривая юридическую ответственность применительно к исследуемым в настоящем параграфе отношениям, отметим следующее. Как известно, УК РФ содержит только одну статью – 140, которая предусматривает уголовную ответственность за неправомерный отказ должностного лица в предоставлении

²⁹⁸ Трагедия на Ерал – Симская [Электронный ресурс]// <http://www.koleia.ru/3?s=%D0%BF%D1%80%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D1%8B> (дата обращения 20.01.2013).

²⁹⁹ Агапов А.Б. Административное право: учебник. М., 2004. С. 363.

³⁰⁰ Белова А.Г. Вопросы управления железнодорожным транспортом в период реформирования // Экономика железных дорог. 2002. № 11. С.14

собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан. Из этой диспозиции следует, что потерпевшим может быть только гражданин, который не состоит в трудовых отношениях с органом, из которого запрашивает информацию. Поскольку мы ведем речь о сведениях управленческого характера, создающихся специально уполномоченными субъектами – должностными лицами предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта – и затем направляемыми в органы управления различных категорий, то эта норма в рассматриваемом контексте не подлежит применению. При исследовании иных статей УК РФ, посвященных транспортной безопасности, к примеру, ст. 263, устанавливающей уголовную ответственность за нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта и метрополитена, и ст. 263.1, предусматривающей уголовное наказание за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, нужно отметить четкую законодательную привязку к материальному ущербу, причинению вреда здоровью и гибели людей, являющихся обязательным условием привлечения виновного лица к данному виду ответственности. Только лишь нарушение нормативно установленного порядка предоставления информации не влечет применение этих норм УК РФ и в любом случае подлежит юридической оценке в совокупности с иными обстоятельствами совершенного преступления, важнейшими из которых является соблюдение правовых актов, регламентирующих безопасность предоставления транспортных услуг.

К недостаткам применения дисциплинарной ответственности за проступки, связанные с нарушениями в области информационного обеспечения П.И. Кононов относит административное усмотрение, которое вытекает из правовой природы управленческих отношений. Наличие субординации предполагает внутренний

контроль, но, несмотря на достаточно четкую его правовую регламентацию в органах исполнительной власти, последнее слово всегда остается за руководителем. Именно он принимает решение о дисциплинарном наказании³⁰¹. «Сегодня много говорится о важности и повсеместности ужесточения исполнительской дисциплины в органах государственной власти, повышения количества дисциплинарных взысканий. Но многие забывают, что дисциплинарная ответственность не является панацеей, способной излечить все недуги управленческого звена, поскольку в правовой системе российского государства не существует нормативных актов, которые бы четко классифицировали все возможные дисциплинарные проступки и определяли конкретные виды дисциплинарных воздействий за их совершение»³⁰². Соглашаясь с этим суждением, со своей стороны добавим, что многочисленные идеи, выдвигаемые в научных кругах и связанные с нормативным закреплением дисциплинарных наказаний за строго определенные нарушения исполнительской дисциплины в сфере организации информационного обеспечения железнодорожного транспорта, всегда будут носить субъективный характер. Он обусловлен тем, что информационная среда сегодня динамично изменяется, поскольку постоянно появляются новые способы предоставления информации. Ввиду того, что этот процесс на железнодорожном транспорте постоянно совершенствуется, законодательное установление ситуаций, при которых обязательно следует применять какие-либо дисциплинарные санкции, может снизить исполнительскую активность и создать необоснованные препятствия к надлежащему исполнению должностных обязанностей. Укажем, что подобное не соотносится с существующей в настоящее время концепцией реализации трудовых (служебных) отношений.

Наиболее оптимальным в этом аспекте нам представляется использовать потенциал, заложенный в КоАП РФ. Введение административной ответственности должностных лиц за несвоевременное, неполное и искаженное

³⁰¹ См.: Кононов П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 27-28.

³⁰² Алексей П.В., Васин В.Н. Безопасность и предпринимательство: организационно-правовые аспекты//Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 1. С. 20.

предоставление информации органам управления железнодорожным транспортом будет иметь огромное превентивное значение. Но здесь отметим, что в Кодексе уже имеется ст 19.7, устанавливающая административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде. При этом, П.В. Дихтиевский высказывается, что сфера ее применения необоснованно сужена и распространяется только на отношения исключительно между государственными органами и неподчиненными им физическими и юридическими лицами, а точнее на обязанности последних предоставлять указанную в юридических нормах информацию³⁰³. Некоторые исследователи указывают на ее неэффективность в нынешних условиях, отмечая, что санкция за ее неисполнение весьма незначительна (на должностных лиц - от трехсот до пятисот рублей), перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях ограничен, а также невозможность ее применения в отдельных случаях, вытекающих из отраслевого законодательства. Со своей стороны добавим, что данная статья не предусматривает привлечения сотрудников нижестоящих подразделений ОАО «РЖД», нарушивших порядок предоставления информации в центральный аппарат управления этой организации, поскольку он не является государственным органом.

Отсутствие ожидаемых результатов от практического использования ст 19.7 КоАП РФ явилось причиной введения специальных составов административных правонарушений, компенсирующих ее недостатки. Так, к примеру, Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ³⁰⁴ в КоАП РФ введена ст. 19.7.5,

³⁰³ См: Дихтиевский П.В. Теоретические проблемы определения административно-правового принуждения в сфере обеспечения личной безопасности//Журнал российского права. 2004. № 11.

³⁰⁴ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением транспортной безопасности"// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4164.

устанавливающая административную ответственность и достаточно высокие штрафные санкции за непредставление или несвоевременное представление субъектом транспортной инфраструктуры либо перевозчиком информации об угрозах совершения или о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности.

По мнению Э.Г.Липатова, административная ответственность является важным методом административно-правового регулирования.³⁰⁵ Оптимальным в этом аспекте, на наш взгляд, будет являться введение в КоАП РФ специализированной нормы, предусматривающей административную ответственность всех без исключения должностных лиц, работающих в системе железнодорожного транспорта и ответственных за предоставление предусмотренных различными правовыми актами информации. Кроме того, важно закрепить в ней термин «органы управления железнодорожным транспортом» который будет включать в себя не только органы государственного управления, но и соответствующие подразделения ОАО «РЖД», его дочерних и зависимых компаний, наделенных правом истребования каких-либо сведений о деятельности железнодорожного транспорта. Для этого необходимо дополнить главу 11 КоАП РФ статьей 11.31 следующего содержания: «Непредоставление, неполное, искаженное, несвоевременное предоставление должностными лицами, работающими в системе железнодорожного транспорта, предусмотренной нормативными актами информации в органы управления железнодорожным транспортом, требующейся для организации перевозок и принятия управленческих решений, соблюдения прав граждан и юридических лиц, а также сведений о различных угрозах функционирования инфраструктур железнодорожного транспорта влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати до пятидесяти тысяч рублей.

³⁰⁵ Липатов Э.Г. Административная ответственность: учебно-практическое пособие. М., Волтерс Клувер, 2010.- С.1.

Заключение

Национальная экономика Российского государства в современных условиях ориентируется на неуклонное повышение жизненного уровня всех членов общества, что требует дальнейшего развития правового регулирования сферы транспортных услуг. Конституция Российской Федерации заложила прочные основы для развития предпринимательства на железнодорожном транспорте, создала благоприятные условия для функционирования товаро-транспортных отношений. В этом аспекте разработка адекватных административно-правовых механизмов управления железнодорожным транспортом является важнейшей стратегической задачей, от успешного решения которой зависит целый комплекс взаимосвязанных проблем социального, политического, экономического и иного плана.

Результаты проведенного теоретического и практического исследования организации и деятельности железнодорожного транспорта в Российской Федерации и анализ нормативно-правового регулирования отношений в этой области позволили решить ряд научно-практических задач и прийти к определенным выводам, на основе которых внесены разноаспектные предложения.

Государственное управление имеет определяющее значение для развития железнодорожных инфраструктур. Э.Г. Липатов рассматривает государственное управление как вид государственной деятельности, выражающий сущность и социальное назначение государства.³⁰⁶ Оно является основой для функционирования транспортных отношений и выступает основным регулятором всего процесса перевозок пассажиров и грузов. Без свойства системности управление этими перевозками не может состояться. Только системность может

³⁰⁶ Липатов Э.Г. Административное право. Курс лекций: учебное пособие для вузов. М., Издательство «Экзамен», 2006. С.8

придать ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремлённость, рациональность, эффективность.

Система государственного управления железнодорожным транспортом в России - это сложная диалектическая система с иерархией подсистем различной сложности и организации. Являясь с одной стороны подсистемой всего государственного управления в Российской Федерации, а с другой - одной из подсистем управления отечественным транспортным комплексом, данная система имеет определённую внутреннюю организацию и структуру, связь с другими системами и перспективы дальнейшего развития.

Замкнутость перевозочного цикла и технологические особенности железнодорожного транспорта явились причиной отнесения этой экономической сферы к естественным монополиям. Вместе с этим, как доказано в исследовании, ключевую роль в данном случае играют потребители транспортных услуг, именно современное российское общество задает темпы развития всего отечественного транспортного комплекса и железнодорожного транспорта как составной его части. Поэтому нынешние потребности граждан в исследуемой области - важнейший элемент, который должен учитываться при принятии государственными органами значимых для страны управленческих решений. Отнесение железнодорожного транспорта к естественным монополиям в том виде, в каком оно представлено в законодательстве, создает надуманные барьеры для выхода потенциальных перевозчиков на рынок этих услуг. В целях создания объективных условий допуска юридических и физических лиц к инфраструктуре железнодорожного транспорта, развития демократических основ государственного управления, реализации положений Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте и иных постановлений Правительства РФ, направленных на демонополизацию этого вида транспорта требуется исключение из ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ "О естественных монополиях" положения, относящего железнодорожные перевозки к области естественных монополий.

В процессе управления рассматриваемыми перевозками складываются организационно-правовые отношения, начиная от деятельности федеральных государственных органов управления (Министерство транспорта Российской Федерации, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, территориальные управления Федерального агентства железнодорожного транспорта) и кончая низовыми объектами системы управления (предприятиями различных форм собственности, осуществляющими перевозочную деятельность, а также мероприятия по поддержанию работоспособности железнодорожной инфраструктуры, пассажирами, грузоотправителями, грузополучателями и т.д.).

В результате проведенного анализа обоснована необходимость расширения полномочий Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. Присоединение России к Марракешскому соглашению и получение членства во Всемирной торговой организации требуют усиления участия государства в контроле за ввозом и использованием продукции и транспортных средств, предназначенных для железнодорожного транспорта. В этой связи важно наделить указанный орган полномочиями по контролю за поступлением на территорию Российской Федерации и введением в эксплуатацию подвижного состава иностранного производства, а также импорта технологических средств и оборудования, обеспечивающего автоматизированное управление движением железнодорожных составов и внести соответствующие дополнения в Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398.

В процессе совершенствования государственного управления железнодорожным транспортом необходимо обеспечить подлинную доступность услуг по перевозке пассажиров и грузов, их безопасность для граждан, общества и государства. В связи с этим представляется необходимым совершенствовать процедуру лицензирования. В целях исчерпывающего определения видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, устранения двусмысленности толкования правовых норм, создания объективных препятствий для уклонения недобросовестных коммерческих субъектов от административной

ответственности целесообразно произвести корректировку п. 3 Положения о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 221 "О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте". Предложено изложить его в следующей редакции: «Согласно настоящему Положению в состав лицензируемой деятельности на объектах инфраструктуры железнодорожного транспорта входят любые погрузочно-разгрузочные операции с опасными грузами, осуществляемые юридическими лицами как на постоянной, так и не постоянной основе независимо от того, является ли данная деятельность для юридического лица основной либо не основной».

Эффективная деятельность системы государственного управления железнодорожным транспортом невозможна без отлаженной и согласованной работы с кадровым составом. В рамках диссертационного исследования установлено несоответствие действующему законодательству Постановления Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621 "Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации". Объединение в этом документе государственных гражданских служащих органов государственного управления анализируемыми перевозками и работников предприятий и организаций, выполняющих трудовые функции на основании трудового договора (контракта) противоречит административно-правовым принципам организации государственной службы.

Организация финансового обеспечения деятельности железнодорожного транспорта представляет собой реализуемые государством в обязательном порядке плановые и внеплановые, всеобщие и адресные мероприятия по финансовому обеспечению деятельности системы железнодорожного транспорта, а также мероприятия по привлечению необходимых инвестиций, снижению производственных и управленческих затрат единого хозяйствующего субъекта и иных предприятий и организаций. В ходе исследования аргументированы

важнейшие государственные задачи в этой области – создание привлекательного инвестиционного климата в каждом сегменте этой отрасли и формирование прочных финансово-правовых основ обеспечения свободного допуска субъектов предпринимательской деятельности к пользованию инфраструктурой железнодорожного транспорта.

Выявлена недостаточность юридической ответственности за нарушения законодательства в сфере информационного обеспечения железнодорожного транспорта. Наиболее действенным способом обеспечения надлежащего порядка предоставления сведений различного характера является совершенствование административной ответственности и внедрение в КоАП РФ обобщенного понятия «органы управления железнодорожным транспортом». Для повышения исполнительской дисциплины, предотвращения нарушений сроков предоставления информации требуется введение специального состава административного правонарушения и дополнение главы 11 КоАП РФ статьей 11.31 следующего содержания: «Непредоставление, неполное, искаженное, несвоевременное предоставление должностными лицами, работающими в системе железнодорожного транспорта, предусмотренной нормативными актами информации в органы управления железнодорожным транспортом, требующейся для организации перевозок и принятия управленческих решений, соблюдения прав граждан и юридических лиц, а также сведений о различных угрозах функционирования инфраструктур железнодорожного транспорта - влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати до пятидесяти тысяч рублей».

Приведённые результаты диссертационного исследования позволяют сделать вывод о том, что организация государственного управления железнодорожным транспортом нуждается в реформировании. На этом фоне очень важно, чтобы решения, связанные с процессом организационного совершенствования данного вида экономической деятельности, вследствие его повышенной значимости для современной России, строились на рекомендациях юридической науки. Об этом говорит проведённый нами многогранный анализ, позволивший раскрыть

сущность и особенности взаимоотношений исполнительной власти с перевозчиками всех организационно-правовых форм, а также концепцию административно-правового регулирования указанного вида перевозок. Назначение государственного управления в данной сфере заключается в поддержке предпринимательской активности, всестороннем развитии перевозок пассажиров и грузов, увеличении численности транспортных предприятий. Подобное свидетельствует о необходимости дальнейшего изучения административно-правовой организации железнодорожного транспорта и активного улучшения связанного с ним законодательства.

Список литературы

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 Г. № 6 – ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7 – ФКЗ // Российская газета. 1993. № 237.
2. Конвенция Международной Организации Труда № 105 об упразднении принудительного труда (Женева, 25 июня 1957 г.)// Бюллетень международных договоров. 2002. № 2.
3. Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации (Марракеш, 15 апреля 1994 г.)//Сборник международных документов. М., 2000.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1; 2012. – № 10. – Ст. 1166.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002 г. – № 1 (часть I). – Ст. 3; 2012. – № 14. – Ст. 1553.
6. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп. от 12 марта 2014 г.) "О Правительстве Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ – 1997. – № 51. – Ст. 5712; 2011. – № 1. – Ст. 1.
7. Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2012 г.) "О естественных монополиях"// Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 34. – Ст. 3426; 2011. – № 50. – Ст. 7343.
8. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (с изм. и доп. от 05 мая 2014 г.)"О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"// Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33 (Часть I). – Ст. 3431; 2012. – № 14. – Ст. 1553.

9. Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ (с изм. и доп. от 07 мая 2013 г.) "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств"// Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 18. – Ст. 1720; 2011. – № 29. – Ст. 4291.
10. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ (с изм. и доп. от 05 мая 2014 г.) "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях"// Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 48. – Ст. 4746; 2011. – № 49 (часть I). – Ст. 7040.
11. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (с изм. и доп. от 23 июня 2014 г.) "О техническом регулировании"// Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 52 (часть I). – Ст. 5140; 2011. – № 50. – Ст. 7351.
12. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ (с изм. и доп. от 02 июля 2013 г.) "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. Ст. – 169; 2011. – № 45. – Ст. 6333.
13. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ (с изм. и доп. от 04 июня 2014 г.) "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 170; 2011. – № 30 (часть I). – Ст. 4596.
14. Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ (с изм. и доп. от 21 ноября 2011 г.) "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта"// Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 9. – Ст. 805; 2011. – № 48. – Ст. 6724.
15. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (с изм. и доп. от 03 февраля 2014 г.) "О транспортной безопасности"// Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 7. – Ст. 837; 2011. – № 30 (часть I). – Ст. 4590.
16. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ (с изм. и доп. от 03 декабря 2012 г.) "О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов"// Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (часть I, II, III, IV, V). – Ст. 7049.

17. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"// Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945; 2010. – № 26. – Ст. 3331.
18. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ 30 ноября 2010 г.// Российская газета. – 2010. – 1 декабря. – № 271.
19. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г.// Российская газета. – 2011. – 23 декабря. – № 290.
20. Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621 "Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации"// Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1992. – № 9. – Ст. 608; 2001. – № 30. – Ст. 3166.
21. Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 25 марта 1993 г. № 244 "О заключении Соглашения между Советом Министров - Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о координации деятельности железнодорожного транспорта"// Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 13. – Ст. 1143.
22. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте"// Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2366; 2009. – № 30. – Ст. 3837.
23. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 "О федеральной целевой программе "Развитие транспортной системы России (2010 - 2015 годы)". Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4895; 2011. – № 17. – Ст. 2426.
24. Постановление Правительства РФ от 11 июня 2004 г. № 274 "Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 24. – Ст. 2429; 2011. – № 47. – Ст. 6660.

25. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 "Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3342; 2012. – № 14. – Ст. 1630.
26. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта"// Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3344; 2011. – № 43. – Ст. 6079.
27. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта"// Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3345; 2011. – № 38. – Ст. 5389.
28. Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р О Транспортной стратегии РФ на период до 2030 г. // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 50. – Ст. 5977.
29. Постановление Правительства РФ от 5 августа 2009 г. № 643 "О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок"// Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 32. – Ст. 4051.
30. Приказ МПС РФ от 27 декабря 1999 г. № 45Ц "Об утверждении Правил сертификации услуг, предоставляемых пассажирам на федеральном железнодорожном транспорте"//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 23.
31. Указание МПС РФ от 25 июля 2000 г. № М-2074у «О вводе в действие Положения о порядке предоставления информационных ресурсов федерального железнодорожного транспорта и инструкции о порядке ввода в эксплуатацию средств ЭВТ Министерства путей сообщения Российской Федерации, используемых в автоматизированных системах обработки конфиденциальной информации». Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
32. Приказ МПС РФ от 26 июля 2002 г. № 30 "Об утверждении Правил перевозок пассажиров, багажа и грузобагажа на федеральном железнодорожном

транспорте"//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2002. – № 40.

33. Приказ Министерства транспорта РФ от 30 июня 2009 г. № 102а «О структуре центрального аппарата Министерства транспорта Российской Федерации». Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
34. Распоряжение Правительства республики Саха (Якутия) от 21 декабря 2011 г. № 1354-р «О создании структурных подразделений Министерства транспорта и дорожного хозяйства республики Саха (Якутия)». Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
35. Распоряжение Министерства транспорта Московской области от 9 июня 2012 г. № 184 «Об утверждении структуры Министерства транспорта Московской области». Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
36. Постановление Правительства республики Саха (Якутия) от 27 января 2012 г. № 13 «Об утверждении Положения об отделе железнодорожного транспорта Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Саха (Якутия). Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
37. Типовая должностная инструкция начальника железнодорожной станции. Утверждена Распоряжением ОАО "РЖД" от 15 февраля 2005 г. № 198р. Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
38. Положение о молодом специалисте ОАО "РЖД". Утверждено ОАО "РЖД" 23 декабря 2005 г. № 1295. Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
39. Приказ ОАО "РЖД" от 2 апреля 2009 г. № 93 "О требованиях к профессиональному образованию работников ОАО «РЖД" [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Акты судебных органов

40. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 ноября 2005 г. № А66-1078/2005. Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
41. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 9 июня 2008 г. № Ф08-3121/2008. Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
42. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 20 июня 2008 г. № Ф03-А59/08-2/2001. Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
43. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 февраля 2009 г. № А78-3168/2008-С2-23/160-Ф02-301/2009 [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
44. Решение Арбитражного суда Алтайского края от 14 апреля 2008 г. № АОЗ-2906/2008-10. Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».
45. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 13 октября 2011 г. № Ф06-8088/11 по делу № А65-2191/2010 [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «ГАРАНТ».
46. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 3 февраля 2012 г. № Ф06-37/12 по делу № А65-3823/2011 [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «ГАРАНТ».
47. Постановление Нижегородского областного суда от 21 декабря 2011 г. № 7п-756/2011. Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Диссертации и авторефераты

48. Акопов, Л. В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы) [Текст] : дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.02 / Акопов Леонид Владимирович. - Ростов-на-Дону, 2002. – 395 с.
49. Анчугин, А.А. Совершенствование системы управления экономической деятельностью железнодорожного транспорта в условиях реформы [Текст] : дис. ...канд. эконом. наук: 08.00.05/ Анчугин Александр Александрович. - Иркутск, 2004. – 204 с.
50. Баукин, В.Г. Правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта [Текст] : дис. ...д-ра. юрид. наук: 12.00.03 / Баукин Вячеслав Геннадьевич.- СПб., 2005. – 398 с.
51. Галанина, Л. А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Галанина Людмила Александровна.- М., 2001. - 184 с.
52. Демидов, И.Л. Административно-правовое регулирование экономических отношений в Российской Федерации: на примере топливно-энергетического комплекса [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Демидов Игорь Леонидович.-М., 2008. – 182 с.
53. Костылева, К. И. Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Костылева Ксения Игоревна.- М., 2005. – 24 с.
54. Мачерет, Д.А. Совершенствование экономических методов управления производственными ресурсами и работой железнодорожного транспорта [Текст]: дис. ...д-ра. эконом. наук:08.00.05 / Мачерет Дмитрий Александрович.- М., 2000. – 311 с.

55. Моргунова, Н.В. Административно-правовая организация механизма управления железнодорожным транспортом [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук:12.00.14 / Моргунова Наталья Викторовна.- Хабаровск, 2003. – 163 с.
56. Остапец, О.Г. Правовая организация управления транспортным комплексом Российской Федерации [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук: 112.00.14 / Остапец Оксана Григорьевна.- Саратов, 2009. – 224 с.
57. Перфильев, А.В. Регулирование как функция государственного управления [Текст] : дис. ...канд. юрид. наук:12.00.14/ Перфильев Александр Валентинович.- М.,2004. – 175 с.
58. Филиппова, М.Ю. Правовое регулирование дисциплины труда работников железнодорожного транспорта Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05/ Филиппова Марианна Юрьевна . - М., 2008. - 195 с.;
59. Шмалый, О.В. Регистрация как форма государственного управления [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Шмалый Оксана Васильевна .- М., 2005. – 186 с.

Научная и учебная литература

60. Агапов, А.Б. Административное право [Текст]: учебник / А.Б.Агапов. - М.: Дашков и К, 2004. – 932 с.
61. Агапов, А.Б. Административное право[Текст]: учебник /А.Б.Агапов.- М.: Изд-во Юрайт, 2009. -820 с.
62. Акопов, Л.В. Административное право [Текст]: учебник / Л.В. Акопов, М.Б. Смоленский.- М.: Дашков и К, 2007. – 352 с.
63. Акофф, Р. О целеустремленных системах [Текст]/ Р. Акофф, Ф.Эмери; под ред. и с пред. И.А. Ушакова.- 2-е изд. доп. - М.: Изд-во ЛКИ, 2008. – 272 с.
64. Алексеев, С.С. Социальная ценность права в советском обществе[Текст]/ С.С. Алексеев.- М.: Юр.лит, 1971. – 222 с;
65. Алексеев, С.С. Теория права [Текст] / С.С.Алексеев.- М.: Бек, 1994. – 320 с.

66. Алексеева, А.В. Административно-правовое регулирование деятельности воздушного, железнодорожного, морского, внутреннего водного и автомобильного транспорта Российской Федерации [Текст] / А.В. Алексеева. - М.: Транспорт, 2009. – 337 с.
67. Алехин, А.П. Административное право России [Текст]/ А.П.Алехин, А.А. Кармолицкий. - М.: Зерцало-М, 2012. – 730 с.
68. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления [Текст]: курс лекций / Г.В. Атаманчук.-М.: Юр. лит. 1997. – 400 с.
69. Атаманчук, Г. В. Государственное управление [Текст]/ Г.В. Атаманчук. -М.: Экономика, 2000. – 302 с.
70. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления [Текст] / Г.В.Атаманчук.- М.: Омега-Л, 2009. -428 с.
71. Ахполов, И.К. Формирование и регулирование грузовых железнодорожных тарифов. Критический анализ и предложения по совершенствованию [Текст] / И.К. Ахполов.- М.: ВИНТИ РАН, 2006. - 220 с.
72. Баукин, В.Г. Правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта [Текст] / В.Г. Баукин.- М.: Изд-во Академия, 2008. – 204 с.
73. Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст]: учебник. / Д.Н.Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов.- М.: Норма, 2008. – 816 с.
74. Бевзюк, Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" / Е.А. Бевзюк; под ред. С.Ю. Морозова, 2011. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «ГАРАНТ».
75. Бобылев, А.И. Правовое регулирование земель железнодорожного транспорта: теория и практика [Текст]/ А.И. Бобылев, В.В.Попов, О.В.Лукьянова.- М.: Право и государство, 2003. – 289 с.
76. Большой энциклопедический словарь [Текст]: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия. – М.: Интерпрессервис: Книжный Дом, 2002. - 918 с.

77. Борисова, Л.Г. Организационный дизайн: современные концепции управления [Текст] / Л.Г. Борисова. - М.: Изд-во «ДЕЛО», 2003. – 400 с.
78. Боровикова, М.С. Организация движения на железнодорожном транспорте [Текст] / М.С. Боровикова. - М.: «Транспорт», 2010. – 368 с.
79. Бородин, С. С. Административное право. Общая и Особенная часть [Текст]: курс лекций / С.С. Бородин, С.С. Громыко. - СПб.: ГУАП, 2007. - 432 с.
80. Бочаров, В.Д. Системность в управлении [Текст]/ В.Д. Бочаров. - М.: Юристъ, 2000. - 218 с.
81. Братановский, С. Н. Административное право России [Текст]/ С.Н.Братановский. - М.: Приор, 2003. – 324 с.
82. Братановский, С.Н. Основы государственного управления в России [Текст]/ С.Н. Братановский. - М.: Академия, 2009. – 289 с.
83. Бройтман, Э.З. Эксплуатационная работа станций и отделений [Текст] / Э.З. Бройтман. - М.: Желдориздат, 2002. – 242 с.
84. Бурганова, Л.А. Теория управления [Текст]/ Л.А. Бурганова. - М.: Инфра-М, 2005. – 153 с.
85. Внученков, С.М. Управление инновационными процессами на железнодорожном транспорте [Текст]/ С.М. Внученков, Л.В. Шкурина.- М.: РГОТУПС, 2002. – 61 с.
86. Габричидзе, Б.Н. Административное право[Текст]: учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. - М.: Проспект, 2004. - 480 с.
87. Гаджинский, А.М. Логистика [Текст]:учебник для вузов / А.М.Гаджинский.- М.: Дашков и К, 2008. – 408 с.
88. Галахов, В.И. Кадровое обеспечение федерального железнодорожного транспорта (Социологический аспект) [Текст] / В.И. Галахов.- М.: Транспорт, 2008. – 515 с.
89. Гарбузова, В.В. Основы сертификации объектов железнодорожного транспорта [Текст]/ В.В. Гарбузова. - Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2011. – 332 с.

90. Голоскоков, В.Н. Инновационная логистика в реформировании и развитии сферы услуг пассажирского железнодорожного транспорта [Текст]: монография / В.Н. Голоскоков.- М.: Изд-во «Креативная экономика», 2008. – 423 с.
91. Готт, В. С. Социальная роль информатики [Текст]/ В.С. Готт, Э.П. Семенюк, А.Д. Урсул. – М.: Знание, 1987. – 164 с.
92. Гурьев, А.И. Из тупика: история одной реформы [Текст]/ А.И. Гурьев. - СПб.: РЖД-Партнёр, 2008. – 185 с.
93. Дайлидко, А.А. Стандартизация, метрология и сертификация на железнодорожном транспорте [Текст]/ А.А. Дайлидко, Ю.А. Юрченко.-М.: Желдориздат, 2007. – 261 с.
94. Данилин, В.Ф. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте [Текст]: учебник / В.Ф. Данилин.- М.: УМЦ по образов. на ж.-д. трансп. 2008. – 415 с.
95. Демьянович, И.В. Управление качеством и сертификация на железнодорожном транспорте [Текст]: учеб. пособие / И.В. Демьянович. - Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2009. – 78 с.
96. Дмитриев, Ю.А. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник для юридических вузов / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов.- Ростов-на-Дону: Феникс, 2008. – 587 с.
97. Древеко, К. С. Управленческие системы [Текст]/ К.С. Древеко. - М.: ИРПО, 1999. - 128 с.
98. Егиазаров, В.А. Транспортное право [Текст]: учебник / В.А. Егиазаров. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: ЗАО "Юстицинформ", 2008. - 592 с.
99. Зайцев, А.А. Экономическая стратегия управления железными дорогами [Текст]/ А.А. Зайцев. - СПб.: СПГУПС, 1995. - 126 с.
100. Залесский, В. В. Комментарий к Федеральному закону "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" [Текст] / В.В. Залесский.- М.: 2003. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «ГАРАНТ».

101. Иванов, И.А. Основы метрологии, стандартизации, взаимозаменяемости и сертификации [Текст]: учебное пособие / И.А.Иванов.- М.: Техиздат, 2008. – 286 с.
102. Информационное право [Текст]: учебник. М.: Эксмо, 2009. – 488 с.
103. Калашников, С.А. Логистические резервы повышения эффективности ресурсобеспечения железных дорог России [Текст]/ С.А. Калашников, П.Ю. Бушков.- Рязань: Изд-во Рязанского университета, 2012. – 180 с.
104. Камерон, К., Куинн, Р. Диагностика и измерение организационной культуры [Текст]/ К. Камерон, Р. Куинн. - СПб.: Питер, 2001. – 311 с.
105. Карташев, В.А. Система систем. Очерки общей теории и методологии [Текст]/ В.А.Карташев. - М.: Прогресс-Академия, 1995. – 416 с.
106. Керженцев, П.М. Принципы организации [Текст] / П.М.Керженцев. - М.: Юр. лит., 1968. – 407 с.
107. Ковалев, В.И. Системы автоматизации и информационные технологии управления перевозками на железных дорогах [Текст]/ В.И.Ковалев. - М.: ГОУ «УМЦ ЖДТ», 2006. - 544 с.
108. Конституционное право [Текст]: энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: СПАРК, 2001. – 688 с.
109. Корпоративное право [Текст]: учебный курс / Отв. ред. И.С. Шиткина.- М.: "Волтерс Клувер", 2011. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «ГАРАНТ».
110. Кудрявцев, В.А. Управление движением на железнодорожном транспорте [Текст]/ В.А. Кудрявцев.- М.: Маршрут, 2003. – 200 с.
111. Лапидус, Б. М. Экономические проблемы управления железнодорожным транспортом России в период становления рыночных отношений [Текст]/ Б.М. Лапидус. - М.: Изд-во Московского университета, 2000. – 287 с.
112. Лапидус, Б.М. Техническая политика как инструмент экономической стратегии на железнодорожном транспорте. Подходы к методологии [Текст] / Б.М. Лапидус. - М.: Маршрут, 2004. – 208 с.
113. Ласкина, Н.В, Степаненко, О. В. Комментарий к Федеральному закону "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 04.05.2011 № 99-ФЗ [Текст]/

- Н.В. Ласкина, О.В. Степаненко. - 2011. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «ГАРАНТ».
114. Леонтьев, Р.Г. Интеграция железнодорожной отрасли с малым бизнесом [Текст]/ Р.Г. Леонтьев, А.Н. Бессонова. - Хабаровск: ДВГУПС, 2008. – 286 с.
115. Липатов, Э.Г. Административная ответственность [Текст]: учебно-практическое пособие / Э.Г. Липатов. - М.: Волтерс Клувер, 2010.-400с.
116. Липатов, Э.Г. Административное право [Текст]: курс лекций: учебное пособие для вузов / Э.Г. Липатов. - М.: Издательство «Экзамен», 2006.- 120 с.
117. Лунев, А.Е. Теоретические проблемы государственного управления [Текст]/ А.Е. Лунев. - М.: Наука, 1974. – 247 с.
118. Малкин, В.В. Правовое обеспечение деятельности органов исполнительной власти[Текст] / В.В.Малкин.- Ростов–на-Дону: Феникс, 2009. - 312 с.
119. Манохин, В.М. Административное право России [Текст]/ В.М. Манохин. - Саратов, Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 272 с.
120. Мельник, М. В. Ревизия и контроль[Текст]: учебное пособие / М.В.Мельник, А.С. Пантелеев, А.Л. Звездин. - М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2004. – 520 с.
121. Минцберг, Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации: пер. с англ. [Текст] / Г. Минцберг . - СПб.: Питер, 2001. – 512 с.
122. Никульникова , О.В. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" [Текст]/ О.В. Никульникова, И. Б. Внукова, Е.Ю. Буряк.- 2011. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «ГАРАНТ».
123. Оболонский, А.В. Методология системного исследования проблем государственного управления [Текст] / А.В. Оболонский, В.Д. Рудашевский. - М.: Наука, 1978. - 192 с.
124. Ожегов, С.И. Словарь русского языка: 21-е изд., перераб. и доп . [Текст] / С.И.Ожегов. - М. : Рус. яз., 1989 . – 924 с.
125. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка [Текст]/ С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. - М.: Рус. яз. 1998. -1212 с.

126. Острейковский, В.А. Теория систем [Текст]: учебник для вузов / В.А. Острейковский. - М.: Высш.шк., 1997. - 239 с.
127. Осуществление лицензионно-разрешительной системы [Текст] //Административная деятельность органов внутренних дел. М.: Изд-во МВД России, 1997 – 300 с.
128. Петрусева, Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ "О естественных монополиях" [Текст] / Н.А. Петрусева, А.Н. Кайль. [Электронный ресурс]. - Доступ из СПС «ГАРАНТ».
129. Платонов, В.В. Стратегия ресурсного обеспечения инновационной деятельности [Текст]/ В.В. Платонов. - СПб.: СПбГУЭФ, 1999. – 172 с.
130. Росляков, А.Е. Актуальные вопросы повышения управленческой компетенции [Текст]: монография / А.Е. Росляков, И.Б. Евдокимов, Е.Н. Кулинич. - Омск, ОмГУПС, 2009. – 156 с.
131. Седышев, В.В. Информационные технологии в промышленности [Текст] / В.В. Седышев. - Челябинск: УрГУПС, 2008. – 226 с.
132. Семечкин, А.Е. Системный анализ и системотехника [Текст]: учебник для вузов / А.Е. Сеимечкин. - М.: SvRF, 2005. – 536 с.
133. Сидорова, Е.Н. Автоматизированные системы управления в эксплуатационной работе [Текст] / Е.Н. Сидорова. - М.: ГОУ «УМЦ ЖДТ», 2005. - 560 с.
134. Солдаткин, В.И. Менеджмент на железнодорожном транспорте [Текст]: учебное пособие / В.И. Солдаткин. - Самара: СамГУПС, 2008. – 334 с.
135. Солодовников, В.Ф. Организационно-правовые аспекты управления железнодорожными перевозками [Текст]/ В.Ф. Солодовников. - М.: Транспорт, 2009. – 441 с.
136. Спицнадель, В.Н. Основы системного анализа [Текст]: учебное пособие / В.Н. Спицнадель. - СПб.: Изд. дом "Бизнес-пресса", 2000. - 326 с.
137. Старосьцяк Е. Элементы науки управления [Текст] / Е. Старосьцяк.- М.: Прогресс, 1965. – 423 с.

138. Терёшина, Н.П. Управление конкурентоспособностью железнодорожных перевозок [Текст] / Н.П. Терёшина, А.В. Шобанов, А.В. Рышков. - М.: ВИНТИ РАН, 2006. - 240 с.
139. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции [Текст] / Ю.А. Тихомиров. - М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.
140. Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс [Текст]: полный курс / Ю.А. Тихомиров. - М.: Изд-во Тихомирова, 2006. — 652 с.
141. Трегубов, В.П. Правовые основы социального управления [Текст] / В.П. Трегубов. - М.: Юр.лит. 2003. – 451 с.
142. Тулупов, Л.П. Управление и информационные технологии на железнодорожном транспорте [Текст] / Л.П. Тулупов. - М.: ГОУ «УМЦ ЖДТ», 2005. – 467 с.
143. Ульяницкий, Е.М. Информационные системы взаимодействия видов транспорта [Текст] / Е.М. Ульяницкий. - М.: Маршрут, 2005. – 264 с.
144. Философский словарь [Текст]: под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина.- М.: Политиздат, 1963. – 544 с.
145. Философский словарь [Текст]: под ред. И. Т. Фролова.- М.: Политиздат, 1980. - 444 с.
146. Хусаинов, Ф. И. Демонополизация железнодорожного транспорта и развитие системы операторских компаний [Текст]/ Ф.И. Хусаинов.- Саратов: Новый ветер, 2009. – 322 с.
147. Хусаинов, Ф. И. Экономические реформы на железнодорожном транспорте: [Текст] монография / Ф.И. Хусаинов. - М.: Издательский Дом «Наука», 2012. – 192 с.
148. Четвериков, В.С. Административное право [Текст]/ В.С.Четвериков.- Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – 494 с.
149. Чиркин, В.Е. Государственное управление [Текст]/ В.Е. Чиркин. - М.: Юристъ, 2002. – 320 с.
150. Шамхалов, Ф. Основы теории государственного управления [Текст] / Ф.Шамхалов.- М.: Экономика, 2003. – 518 с.

151. Шантурин, И. Г. Право и управление [Текст]/ И.Г. Шантурин.- М.: Знание, 1990. – 198 с.
152. Эшби, У.Р. Введение в кибернетику[Текст] / У.Р. Эшби. - М.: Мысль, 1969. – 432 с.
153. Юридическая энциклопедия[Текст]: под ред. М.Ю. Тихомирова. -М.: Юринформцентр, 2001. – 731 с.
154. Юсупов, В.А. Правоприменительная деятельность органов управления [Текст]/ В.А.Юсупов. - М.: Юрид. лит., 1979. - 96 с.

Научные статьи:

155. Абрамова, А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты [Текст]/ А.И. Абрамова // Журнал российского права. - 2006.- № 3. - С. 12-21.
156. Алексей, П.В., Васин, В.Н. Безопасность и предпринимательство: организационно-правовые аспекты [Текст]/ П.В. Алексей, В.Н. Васин //Вестник Московского университета МВД России. - 2008. - № 1. – С. 19-21.
157. Барчуков, А.В. Политика государственно-частного партнёрства на железнодорожном транспорте [Текст]/ А.В. Барчуков // Бюллетень транспортной информации. - 2010.- № 11.- С. 8-15.
158. Белова, А.Г. Вопросы управления железнодорожным транспортом в период реформирования[Текст]/ А.Г. Белова // Экономика железных дорог. - 2002.- № 11.- С. 10-18.
159. Беннет, С. Некоторые оценки британской модели приватизации[Текст]/ С. Беннет // Железные дороги мира. - 2000.- № 12. – С.5-11.
160. Дмитриева, И. ВТО: хитросплетения слияний и вступлений[Текст]/ И.Дмитриева //Транспорт России. - 2012. - № 35. – С.65-69.

161. Ермилов, П. А. Особенности правового регулирования механизма обеспечения транспортной безопасности в чрезвычайных ситуациях [Текст]/ П.А Ермилов // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. – СПб. – 2009. – С.30-36.
162. Ефимов, А. Н. Подходы к оценке информационных массивов [Текст]/ А.Н. Ефимов // НТИ. Сер. 1. Организация и методика информационной работы. - 1997.- № 9.- С.55-59.
163. Ивановская, Л. Стратегия управления персоналом [Текст]/ Л. Ивановская //Кадровик. Кадровый менеджмент. - 2009. - № 1. – С.4-11.
164. Кононов, П.И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации [Текст] / П.И.Кононов // Журнал российского права. - 1998. - № 8. – С.26-32.
165. Липидус, Б. М. Концепция корпоративной системы управления качеством в ОАО «РЖД» [Текст]/ Б.М. Липидиус // Экономика железных дорог. - 2005. - № 12. – С.10-17.
166. Леонтьев, Р. Г. Альтернативные стратегии развития транзитного потенциала Российской Федерации [Текст]/ Р.Г. Леонтьев // Транспорт: наука, техника, управление. - 2006. - №10.- С. 8-12.
167. Лисенков, А.Н. Многокритериальная оценка объектов управления в организациях железнодорожного транспорта[Текст]/ А.Н.Лисенков // Методы менеджмента качества. - 2008.- № 9. – С. 30-36.
168. Машаров, И.М. Административная деятельность как объект административно-правового регулирования[Текст]/ И.М. Машаров // Государственная власть и местное самоуправление. - 2004. - № 1.- С.33-35.
169. Мишарин, А.С. Семилетка реформирования стальных магистралей [Текст]/ А.С.Мишарин // Труд. - 2000. - 4 октября, 78 с.
170. Мозолин, В. П., Петровичева, Ю.В. Информация и право [Текст]/ В.П. Мозолин, Ю.В. Петровичева // Журнал российского права.- 2004. - № 8. – С.54-64.

171. Мухачев, В. А. Оценка эффективности управления в системе менеджмента качества [Текст]/ В.А. Мухачев // Железнодорожный транспорт. - 2008. - № 10. - С. 18-24.
172. Ноздрачев, А.Ф. Административная реформа: Российский вариант[Текст]/ А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. - 2005. - № 8-9. С.7-23.
173. Олейник, О.М. Лицензирование отдельных видов деятельности в российском праве[Текст]/ О.М. Олейник //Закон. - 2000. - № 1.- С.55-62.
174. Тихомиров, Ю.А., Талапина, Э.В. Административные процедуры и право[Текст]/ Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права.- 2002.- № 4.- С.3-13.
175. Тихомиров, Ю.А. Правовые аспекты административной реформы[Текст] / Ю.А. Тихомиров // Законодательство и экономика. - 2004. - № 4. – С. 27-33.
176. Тихомиров, Ю.А. Государственное управление: модели и реальность [Текст]/ Ю.А. Тихомиров //Право и экономика. - 2006. -№ 4.- С. 3-8.
177. Тихомиров, Ю.А. Поведенческий механизм действия права[Текст]/ Ю.А. Тихомиров //Вопросы государственного и муниципального управления. - 2011. - № 4. – С.92-105.
178. Тютрина, Н.Н., Хаснутдинов, А.И. О правовой природе организационных договоров на транспорте [Текст]/ Н.Н. Тютрина, А.И. Хаснутдинов // "Черные дыры" в российском законодательстве. - 2003.- № 4. - С.49-60.
179. Фадеев, Г.М. Состояние отрасли накануне реформы [Текст]/ Г.М. Фадеев// Экспедирование и логистика. - 2002. - № 3. – С. 3-5.
180. Хабриева, Т.Я. Правовое измерение научного прогресса [Текст]/ Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. - 2009. - № 8. – С. 14-24.
181. Хохлов, Е. Комментарии к новому закону об информации[Текст]/ Е.Хохлов // Корпоративный юрист. - 2007. - № 1. – С.20-25.
182. Хусаинов, М.Ф. Модель развития организационной структуры управления [Текст] / М.Ф. Хусаинов //Управление персоналом. - 2007. - № 5. – С.36-38.

183. Хусаинов, Ф.И. Реформа железнодорожного транспорта: достижения и проблемы [Текст]/Ф.И. Хусаинов // Вестник транспорта. - 2011. - № 4, 5. –С. 8-14, С. 2-11.
184. Чаусов, А.А. Создание системы менеджмента качества в ОАО «РЖД» [Текст]/ А.А. Чаусов // Экономика железных дорог. - 2007.- № 10.-С. 67-72.
185. Черкасов, К. В. Государственное управление: концепции современного понимания [Текст]/ К.В. Черкасов // Гражданин и право. - 2010. - № 6.- С. 80-85.
186. Шкурина, Л.В., Маскаева, Е.А. Управление качеством эксплуатационной работы в условиях реализации антикризисных мер[Текст]/ Л.В. Шкурина, Е.А. Маскаева// Экономика железных дорог. - 2009. - № 6.- С. 51-59.
187. Штефан, М.А. Аудит экономичности эксплуатационных затрат как инновационный способ управления затратами на сети железных дорог[Текст]/ М.А. Штефан // Российское предпринимательство. - 2008. - № 5. –С. 100-104.
188. Штефан, М.А. Анализ затрат организаций железнодорожного транспорта[Текст]/ М.А. Штефан //Экономический анализ: теория и практика. - 2008. - № 20. – С.15-21.

Материалы Интернет-сайтов:

189. Верхотуров Д. Е. Железные дороги России: настоящее и возможное будущее [Электронный ресурс]. URL: <http://www.apn.ru/publications/article17542.htm> (дата обращения 20.01.2013).
190. Информационное обеспечение управления железнодорожными перевозками по-прежнему оставляет желать лучшего [Электронный ресурс]. URL:<http://www.1business/articles/part/11/55638> (дата обращения 20.01.2013).
191. Малявкина Л.И., Кувалдина Т.Б. Информационное обеспечение системы управления в сфере железнодорожного транспорта [Электронный ресурс]. URL:<http://lawbox/politics/11353379/?frommai/part1/211> (дата обращения 20.01.2013).

192. Негодаев И.А. На путях к информационному обществу. 1999 [Электронный ресурс]. URL: http://www.i-u.ru/biblio/archive/negodaev_na (дата обращения 20.01.2013)
193. Сергиенко Г. Новые лицензионные правоотношения: что изменилось, а что нет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravovik.ru/kartgotrab.asp?id=42148> (дата обращения 20.01.2013).
194. Сертификация железнодорожной техники в РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gostcertificate.ru/novosti/2011/07/sertifikaciya-zheleznodorozhnoi-tehniki-v-rf> (дата обращения 20.01.2013).
195. Структура Департамента государственной политики в области железнодорожного транспорта [Электронный ресурс]. URL: http://www.mintrans.ru/ministry/department.php?FOLDER_ID=161 (дата обращения 20.01.2013).
196. Структура Федерального агентства железнодорожного транспорта [Электронный ресурс]. URL: http://www.roszeldor.ru/territorial_management (дата обращения 20.01.2013).
197. Трагедия на Ерал – Симская [Электронный ресурс]. URL: <http://www.koleia.ru/3?s=%D0%BF%D1%80%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D1%8B> (дата обращения 20.01.2013).
198. Управление дебиторской и кредиторской задолженностью [Электронный ресурс]. URL: http://annrep.rzd.ru/reports/public?STRUCTURE_ID=4294&layer_id=5184&refererLayerId=5183&print=1 (дата обращения 20.01.2013).