

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССА РАЗВИТИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА НА ВСЖД

***Аннотация.** Развитие железнодорожного транспорта на Восточно - Сибирской железной дороге заявлено одним из приоритетных направлений стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации. Одновременно с этим, в сфере правового регулирования данного вопроса в настоящий момент существует ряд особенностей, которые не только тормозят процесс развития, но и затрудняют его в принципе. К решению проблемы необходимо подходить комплексно, в обязательном порядке принимая во внимание отличительные черты развития региона и смежной инфраструктуры, а также специфику национальных и международных отношений Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** Восточно-сибирская железная дорога, инфраструктурные проекты, западноевропейская практика, государственные и муниципальные финансы, реформа гражданского законодательства, англосаксонская система права, инвестиционная привлекательность.*

В настоящий момент развитие железнодорожного транспорта на Восточно - Сибирской железной дороге (далее – ВСЖД) осуществляется на основании Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 года № 877-р (далее – Стратегия). Данная Стратегия предусматривает комплексный подход и решение существующих проблем транспортной отрасли посредством технологических, экономических, социальных и правовых инструментов.

Основные проблемы ВСЖД связаны со следующими аспектами:

- географическое положение региона ВСЖД (особые климатические условия региона, особенности рельефа);
- отсутствие или низкий уровень развития смежной инфраструктуры региона;
- низкая конкурентная способность рынка пассажирских перевозок по сравнению с иными видами транспорта;
- низкая скорость транспортировки грузов, в том числе транзитных;
- недостаточная проработанность механизмов финансирования и инвестирования;
- удаленность от крупных экономических и финансовых центров Российской Федерации;
- высокий уровень зависимости от геополитической ситуации в стране, а также от взаимоотношений со смежными государствами;
- негибкость таможенного регулирования.

Согласно Стратегии основной вектор развития Транссибирской магистрали, частью которой является ВСЖД, направлен на обеспечение развития международных транспортных связей между Европой и Азией [3]. Между тем, данный подход предусматривает не только установление, расширение и укрепление существующих связей с иностранными государствами, но и проведение целенаправленной внутренней политики и принятие всевозможных мер, касающихся улучшения качества и доступности железнодорожного полотна в соответствующем регионе.

Очевидно, что среди факторов, влияющих на проблемный характер ВСЖД, можно выделить объективные, которые не подлежат или подлежат незначительным изменениям, а также субъективные, решить которые можно путем изменения отдельных направлений, а также программы развития в целом.

Развитие железной дороги невозможно рассматривать в отдельности от сопутствующих характеристик смежной инфраструктуры. Таким образом, развитие ВСЖД, в том числе ее модернизация и реконструкция, возможна путем применения инструментов комплексных инфраструктурных проектов. Данный механизм особенно актуален для объектов, характеризующихся слабыми или недостаточно развитыми исходными параметрами, которые представляют собой сложную систему, требующую одновременного совершенствования всех компонентов. Кроме того, такое совершенствование должно быть реализовано не только на внутригосударственном уровне, но и путем международного взаимодействия.

В России сейчас отсутствует единый отработанный правовой механизм реализации инфраструктурных проектов, который бы использовался с отдельными изменениями в различных отраслях экономики. Соответственно, отсутствует также четкая нормативная база, которая бы предусматривала порядок реализации инфраструктурных проектов. На практике используются отдельные наработанные элементы, как-то: проектное финансирование, концессионные соглашения, частное инвестирование, инвестирование в форме капитальных вложений, создание совместных предприятий. Общая цель у данных схем одна – проработать поставленную задачу с разных сторон, достичь единой цели. Отрицательным моментом применения указанных схем является то, что зачастую они скопированы с уже существующей западноевропейской практики без учета российских особенностей. Для реализации представляются сложные договорные конструкции, многостраничные многосторонние соглашения, формы которых взяты из зарубежного опыта. В итоге получается, что преобладающим фактором становится форма документа над его содержанием. Если учесть тот фактор, что, как было указано выше, за базу берутся схемы, используемые именно на Западе, в странах США, Великобритании, в которых действует в целом отличная англосаксонская система права, то становится в целом не понятно, как такой механизм сможет использоваться в России.

Тем не менее, задача стоит более простая, чем может показаться. Российское законодательство предусматривает возможность заключения практически любого вида договора, как предусмотренного прямо законом, так и нет. Даже те виды договоров, которые с недавнего времени по итогам проведенной реформы гражданского законодательства официально вошли в современное российское право (рамочный договор, опционный договор, опцион на заключение договора и т.п.), ранее также успешно реализовывались на практике через уже существующие механизмы договоров. В качестве одного из обоснования введения в действие указанных новых видов договоров было указано, в частности, повышение инвестиционной привлекательности Российской Федерации на международном рынке товаров и услуг, возможность избрания российского права как основного при заключении международных договоров, а также вариант подсудности споров из таких договоров в Российской Федерации. Насколько такие договорные схемы могут оказаться жизнеспособными в российских реалиях, покажет только будущая практика.

Тем не менее, развитие ВСЖД предполагает инфраструктурные проекты внутригосударственного уровня, а также с участием восточных инвесторов, прежде всего Корея, Китай. Как известно, в данных государствах имеется своя правовая система,

которая также характеризуется своими особенностями. Насколько оправданно в таком случае использовать западные механизмы инвестирования, финансирования и иного рода взаимодействия, а также каким образом это повлияет на отношения именно с восточными инвесторами, не совсем очевидно.

Западные инвесторы долго время считались одними из наиболее перспективных, передовых и привлекательных на мировой арене. Тем не менее, в контексте проведения реформ и модернизации транспортной инфраструктуры восточных регионов России ориентир именно на западных контрагентов не совсем оправдан. Восточные инвестиции предусматривают использование своих финансовых структур (банков, кредитных организаций), имеют повышенные требования к организации бизнеса (высокий размер уставного капитала, разветвленность структуры органов управления, особый порядок открытия расчетных счетов). А если смотреть дальше, то здесь во многом не сработают готовые IPO схемы, структурирование с использованием офшоров англо-саксонской системы права, льготные условия налогообложения в рамках соглашений об избежании двойного налогообложения, применяемые в Европе.

Российское законодательство совершило исторический шаг путем проведения реформы гражданского законодательства и сближения ее с западной. Между тем, ровно настолько, насколько повысился интерес к западной части Российской Федерации у иностранных западных инвесторов, настолько он понизился у инвесторов с Востока. При этом, как было указано выше, именно географическое положение региона и отдельных частей инфраструктуры относится к объективным факторам, которые нельзя изменить, но которые можно только улучшать иными, косвенными методами. В случае с ВСЖД получилось все наоборот: мы не можем избавиться от вечной мерзлоты, рельефа местности, в результате чего приходится на регулярной основе проводить ремонтные работы путей и сооружений, тратить огромные средства на поддержание хотя бы существующего объема перевозок на стабильном уровне, и при этом своими конклюдентными действиями мы отказались от развития при участии восточных партнеров.

Еще одним аспектом развития инфраструктурных проектов является возможность привлечения государственных и муниципальных финансов под определенные условия. Между тем, до сих пор отсутствует единая прозрачная политика в данной области. В числе первоочередной цели развития железнодорожного транспорта согласно Стратегии является именно формирование доступной и устойчивой транспортной системы как базиса для обеспечения транспортной целостности, независимости, безопасности и обороноспособности страны, социально-экономического роста и обеспечения условий для реализации потребностей граждан в перевозках [3]. Все указанные задачи (целостность, независимость, обороноспособность) являются задачами именно государственного уровня. Именно на реализацию данных задач должны быть направлены соответствующие денежные средства. Тем не менее, порядок распределения финансов в рамках указанных задач отсутствует не только для транспортной отрасли, но и для любой другой. Денежные потоки направляются преимущественно на какие-либо разовые, «горящие» нужды, при этом стабильное финансирование долгосрочных задач, тактика, а не стратегия такого финансирования, отсутствует. В рамках утверждаемого федерального бюджета на каждый год предусматривается определенная сумма на решение вопросов по Стратегии, при этом порядок и критерии их дальнейшего распределения, приоритет выбора того или иного направления отсутствует. Как результат, достижение конкретных числовых показателей становится не определимым. Так, Стратегия, в частности, предусматривает снижение территориаль-

ной диспропорции в предоставлении транспортных услуг, увеличение объема грузооборота, использование высокоскоростного железнодорожного сообщения, модернизацию подвижного состава [3]. Многие из указанных показателей содержат заявленные к 2030 году целевые показатели. Тем не менее, нигде не учитывается именно тот самый объективный фактор в виде территориальной диспропорции, который так важен для ВСЖД, в результате которого единственным действенным рычагом развития для данной железной дороги становится только объем финансирования. Как выясняется на практике, стоимость модернизации БАМа и Транссиба, частью которых является ВСЖД, в рамках проекта развития Восточного полигона сократилась на 8,3 млрд р. по итогам проведенного технико-ценового аудита [5]. При этом бюджетные вложения по итогам аудита сокращены на 6 млрд р., средства Фонда национального благосостояния – на 2,3 млрд р., а инвестиции РЖД остались неизменными. Данная ситуация говорит лишь о том, что несмотря на избранный согласно Стратегии курс государство всячески стремится избавиться от затратных и, по всей вероятности, неперспективных, по мнению уполномоченных лиц, вложений в транспортную отрасль, всячески смещая центр привлечения финансовых ресурсов на сторонних инвесторов. Тем не менее, даже ОАО «РЖД», крупнейший инвестор и участник транспортного железнодорожного рынка, - это коммерческая организация [4, пункт 1 приложения], соответственно, главной ее целью является извлечение прибыли [2, пункт 1 статьи 50]. Вопрос обеспечения целостности и обороноспособности государства в любом случае остается вопросом самого государства [1, пункт 3 статьи 4, статья 71].

Еще один немаловажный вопрос, который не может не оказывать влияние на ситуацию в железнодорожном транспорте – международные отношения Российской Федерации с рядом государств, граничащих в данном регионе с Российской Федерацией: Китай, Монголия, КНДР. Принимая во внимание объективную удаленность ВСЖД от западных финансовых и экономических центров как Российской Федерации, так и Европы, продуктивное взаимодействие именно с указанными восточными странами обеспечило бы систематическую загрузку данной части железной дороги как посредством транзитных грузовых перевозок (в меньшей степени), так и путем налаживания и стабилизации торговых и иных внешнеэкономических отношений непосредственно с соответствующими регионами России (Республики Бурятия, Иркутская область, Забайкальский край и Республика Саха (Якутия)). Таким образом, целесообразно предусмотреть целевую государственную политику, направленную на привлечение инвестиционной привлекательности данного региона во всех направлениях: таможенное регулирование, особые условия налогообложения, предоставление различных средств государственной поддержки иностранных инвесторов. Все указанные механизмы должны быть тщательно продуманы начиная с самого начального этапа – создания прочной правовой базы развития взаимодействия с иностранными контрагентами на основе рыночного анализа, учитывающего совокупность всех факторов, которые оказывают влияние на привлечение иностранных и российских инвесторов. Только в данном случае мы сможем избежать негативных последствий, которые являются тормозящим фактором международного сотрудничества (угроза экспансии, бесконтрольное использование иностранных ресурсов на возмездной основе, многолетний государственный долг).

Резюмируя все изложенное выше, можно сделать следующие выводы. Развитие ВСЖД, несмотря на то, что оно представляет собой отдельную приоритетную задачу государственного значения, должно осуществляться исключительно в совокупности с развитием и реформированием как смежной транспортной, так и иных видов инфра-

структуры российского и межгосударственного уровня. Важно создать собственную правовую базу, направленную на решение точечных задач региона БАМа и Транссиба и предусматривающую инвестиционную привлекательность ВСЖД прежде всего для инвесторов с Востока. Реализация избранных механизмов развития ВСЖД также должна осуществляться при участии российских инвесторов, однако с соблюдением необходимого объема государственных средств и принятия мер по государственному контролю и поддержке, включающих прежде всего бюджетное финансирование, предоставление специальных таможенных и налоговых условий перевозок грузов в данном регионе.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Доступ из СПС КонсультантПлюс (09.03.2017).

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. [Электронный ресурс]. – Доступ из СПС КонсультантПлюс (09.03.2017).

3. Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 года № 877-р [Электронный ресурс]. – Доступ из СПС КонсультантПлюс (09.03.2017).

4. Постановление Правительства РФ от 18.09.2003 № 585 [Электронный ресурс]. – Доступ из СПС КонсультантПлюс (09.03.2017).

5. РЖД возьмут «вечный» долг на модернизацию БАМа [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finanz.ru/novosti/obligatsii/rzhd-vozmuet-vechny-dolg-na-modernizaciyu-bama-1001411600> (дата обращения: 09.03.2017).