

УДК 346.61  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-88-97>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

# Актуальные проблемы ценового (тарифного) регулирования транспортных услуг на путях необщего пользования

Белик И. А.,

Ассоциация антимонопольных  
экспертов,  
125047, Россия, г. Москва,  
1-я Тверская-Ямская ул., д. 21

## Аннотация

Железнодорожный транспорт с технологической точки зрения невозможно рассматривать без путей необщего пользования и выполняемых там операций. Таким образом рынок грузовых железнодорожных перевозок неотделим от услуг предприятий промышленного транспорта. Большая часть грузопотока формируется на путях необщего пользования и по прибытии также обрабатывается на этих путях. При этом само регулирование услуг предприятий промышленного железнодорожного транспорта — в первую очередь ценовое (тарифное) — в своем развитии застыло на уровне середины 90-х гг. Отсутствие интереса у законодателя усугубляется достаточно консервативными суждениями исполнительной власти и суда. В статье представлены некоторые актуальные проблемы.

**Ключевые слова:** железнодорожный транспорт, промышленный транспорт, тарифное регулирование, пути необщего пользования.

**Для цитирования:** Белик И.А. Актуальные проблемы ценового (тарифного) регулирования транспортных услуг на путях необщего пользования // Российское конкурентное право и экономика. 2022. SpV. С. 88—97, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-88-97>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# Contemporary Problems of Tariff (Price) Regulation of Transport Services on Non-Public Railway Tracks

Ilya A. Belik,

Competition Experts Association,  
1ya Tverskaya-Yamskaya str., 21,  
Moscow, 125047, Russia

## Abstract

Rail transport cannot be considered without non-public railway tracks and their operations, if we based on the technological point of view. The cargo railway service's market, in the same time, amount a unified whole with the enterprises of industrial transport. The large portion of cargo's flow usually is forming on the non-public railway tracks and is processed on the same tracks after arriving. Regulation of haulage services of rail transport enterprises — first of all, tariff (price) regulation — in it's development have congealed on the level of the middle 1990s. The legislative power has no interest in it, and executive and judicial branches of power both have conservative observations about this question, which making situation worsen. Some of contemporary problems are represented in this article.

**Keywords:** rail transport, industrial transport, tariff regulation, non-public railway tracks.

**For citation:** Belik I.A. Contemporary problems of tariff (price) regulation of transport services on non-public railway tracks // Russian Competition Law and Economy. 2022;(SpV):88-97 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-88-97>

The author declare no conflict of interest.

## Общие положения

28 февраля 1995 г. Президент РФ принял указ № 221<sup>1</sup> (далее — указ № 221), где обозначил общее направление государственной политики на либерализацию цен (тарифов). Среди прочего было установлено, что дальнейшее ценовое регулирование должно применяться в основном только на продукцию естественных монополий. Одновременно было поручено определить перечни товаров и услуг, цены (тарифы) на которые на внутреннем рынке подлежат государственному регулированию.

Данные перечни утверждены постановлением Правительства РФ от 07.03.1995 № 239<sup>2</sup> (далее — постановление № 239), где среди прочего органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право вводить государственное регулирование цен (тарифов) на транспортные услуги, оказываемые на подъездных железнодорожных путях организациями промышленного железнодорожного транспорта (далее — услуги ПЖТ).

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28.02.1995 № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 12.08.2021).

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 12.08.2021).

Тут важно отметить, что и с позиции постановления № 239, и по Закону о естественных монополиях<sup>3</sup> услуги ПЖТ никогда не рассматривались как сфера естественной монополии. Будь они таковой, Правительству РФ не пришлось бы вносить услуги ПЖТ в отдельный перечень, ведь сам режим естественной монополии предполагает ценовое (тарифное) регулирование (ст. 6 Закона о естественных монополиях) и обязанность транспортных организаций обращаться за установлением цен (тарифов).

Вместе с тем Верховный Суд неоднократно высказывал обратную точку зрения. Так, в деле № 53-АПГ18-11<sup>4</sup> при проверке решения нижестоящего суда, который отказался признавать недействительным приказ регионального министерства об установлении предельного тарифа на услуги ПЖТ, коллегия судей процитировала п. 1 ст. 8 Закона о железнодорожном транспорте, ст. 4 Закона о естественных монополиях и заключила: «Из анализа приведенных норм следует, что транспортная услуга, оказываемая собственником (или владельцем на ином законном основании) на принадлежащих ему подъездных путях, который занимает доминирующее положение на локальном товарном рынке, является услугой на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии. При этом в силу федерального законодательства тарифы на транспортные услуги, оказываемые на железнодорожных путях необщего пользования, подлежат государственному регулированию независимо от того, обладает или нет субъект регулируемой деятельности статусом субъекта естественной монополии».

Обозначенный Верховным Судом п. 1 ст. 8 Закона о железнодорожном транспорте действительно говорит, что тарифы, сборы и плата за работы (услуги) в местах общего и необщего пользования относятся к сфере естественной монополии и устанавливаются в соответствии с Законом о естественных монополиях. Также правильно была употреблена ст. 4 Закона о естественных монополиях, где железнодорожные перевозки отнесены к сферам естественных монополий. Однако совмещение этих законоположений не позволяет прийти к выводу, который озвучил Верховный Суд. Наоборот, взаимосвязанное толкование норм показывает, что сфера естественной монополии покрывает лишь работы (услуги), охватываемые железнодорожной перевозкой.

Далее следует «раскрутить» понятие перевозки. Под таковой понимается перемещение пассажиров, грузов, багажа, грузобагажа между железнодорожными станци-

ями с участием одной и более инфраструктур (ст. 2 Устава железнодорожного транспорта<sup>5</sup>).

Следует заметить, что термин инфраструктура имеет специальное определение. Инфраструктура — это железнодорожные пути общего пользования, железнодорожные станции и иные обеспечивающие функционирование инфраструктуры здания, строения, сооружения, устройства и оборудование (абз. 2 ст. 2 Устава железнодорожного транспорта).

Таким образом, собственно перевозка выполняется только на путях общего пользования и только перевозчиком, то есть тем, кто выступает стороной договора перевозки железнодорожным транспортом общего пользования (абз. 1 ст. 2 Устава железнодорожного транспорта).

Если приведенное понимание перевозки вернуть в ст. 8 Закона о железнодорожном транспорте, то станет очевидным, что под сферой естественной монополии соответствующий закон видит только услуги перевозчика, хотя бы они выполняются в местах необщего пользования.

Предприятие промышленного железнодорожного транспорта в терминах Закона о железнодорожном транспорте — это владелец пути необщего пользования (не перевозчик), отношения которого с потребителями (отправителями или получателями груза, вагонов) основываются на ином договоре (не договоре перевозки). Данный договор не поименован в Уставе железнодорожного транспорта<sup>6</sup>, его следует относить к договору возмездного оказания услуг (гл. 39 Гражданского кодекса).

Могут быть возражения, что содержание услуги ПЖТ может предусматривать некоторые начальные и (или) конечные операции, без которых последующее заключение договора перевозки невозможно. Такие операции будут схожи с теми, что выполняет перевозчик. Кроме того, владелец пути необщего пользования занимает доминирующее положение в границах собственного пути<sup>7</sup>. Однако подобные возражения в любом случае не позволяют «растянуть» Закон о естественных монополиях на правоотношения, выходящие за рамки договора перевозки, и на лиц, которые в нем не участвуют.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 12.08.2021).

<sup>4</sup> Определение Верховного Суда от 26.07.2018 № 53-АПГ18-11. URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1690642](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1690642) (Дата обращения: 15.08.2021).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 24.08.2021).

<sup>6</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда от 15.01.2013 № 10728/12. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_63c5f3aa-d7cb-4ab2-a307-81cb6e714336](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_63c5f3aa-d7cb-4ab2-a307-81cb6e714336) (Дата обращения: 15.08.2021).

<sup>7</sup> Решения Ульяновского УФАС России от 25.04.2019 по делу № 15348/04-2018, Пензенского УФАС России от 16.05.2016 по делу № 2-03/37-2015 // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.08.2021).

Представляется, что Верховный Суд необоснованно расширяет<sup>8</sup> сферу естественных монополий. Как минимум, для объяснения ценового (тарифного) регулирования услуг ПЖТ это не требуется. Оно (регулирование) существует параллельно нормам и правилам о естественных монополиях и применяется не в силу тесной технологической (функциональной) связи между услугами ПЖТ и непосредственно перевозкой, а поскольку орган исполнительной власти того или иного региона не видит достаточной экономической зрелости среди владельцев путей необщего пользования и наличия между ними конкурентной борьбы.

Вместе с тем при относительной зависимости потребителей от владельца пути необщего пользования по условиям доступа к железнодорожной инфраструктуре общего пользования — без прохода по пути последнего он невозможен, — остальные компоненты услуги ПЖТ зиждуются на началах конкуренции. Эта конкуренция в отличие от перевозки существует не только *de jure*, но может быть фактически реализована потребителями.

На путях необщего пользования, например, потребитель не ограничен в выборе источника тяги<sup>9</sup>. Он может воспользоваться локомотивом владельца пути, может привлечь его у третьего лица. Равным образом нет препятствий к приобретению локомотива и дальнейшей эксплуатации своими силами, в этом случае услуга ПЖТ сузится сугубо до предоставления доступа к пути необщего пользования для проезда (транзита).

С учетом изложенного более убедительно звучат доводы Арбитражного суда Московского округа<sup>10</sup> и антимонопольной службы<sup>11</sup> о том, что услуга ПЖТ не относится к естественномонопольной, а само оказание услуг по регулируемым ценам (тарифам) не означает осуществление естественномонопольного вида деятельности.

В самом общем виде ценовое (тарифное) регулирование как форма воздействия на товарный рынок услуг ПЖТ может совершаться как на принципах *ex ante* (предварительного) контроля, когда административ-

ный орган устанавливает условия, на которых будет обращение, так и путем *ex post* (последующего) контроля. Во втором случае обращение услуг осуществляется на тех условиях, что определили участники рынка, административный орган подключается лишь в ситуации, когда поведение какого-либо участника рынка отклоняется от сложившихся правил и сводится к явному злоупотреблению.

Ввиду монетарной и временной дороговизны предварительный контроль целесообразно вводить лишь поскольку на товарном рынке с высокой частотой возникают злоупотребления, влияющие на обращение товара. В этом случае введение заранее определенных правил (например, индивидуального тарифа или предельно-максимальной цены) будет уменьшать последующее количество нарушений, сокращая издержки на их устранение. Если же обращение на рынке происходит без существенных отклонений, то наиболее рациональным является последующий контроль, когда ограниченные ресурсы административного органа расходуются против конкретного нарушителя и для устранения его негативного влияния.

В настоящее время большинство регионов регулируют услуги ПЖТ путем предварительного установления цен (тарифов). Однако в 18 субъектах данный рынок продолжает находиться в условиях свободного (рыночного) ценообразования: Кировская, Еврейская автономная, Архангельская, Магаданская, Нижегородская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская и Томская области, Краснодарский, Приморский, Камчатский и Хабаровский края, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа, Республики Адыгея, Саха (Якутия) и Северная Осетия — Алания.

При этом проведенные среди членов СРО «Ассоциация «Промжелдортранс»<sup>12</sup> опросы показали запрос на либерализацию цен. Если в 2017 г. за свободную (рыночную) цену на услуги ПЖТ выступали 40% респондентов<sup>13</sup>, то опрос 2021 г. показал увеличение таковых до 63%<sup>14</sup>. Объяснение этому можно отыскать, если про-

<sup>8</sup> Упомянутое решение по делу № 53-АПГ18-11 не является единственным. Схожий вывод об отнесении услуг ПЖТ к сферам естественных монополий Верховный Суд продемонстрировал также в решениях от 04.04.2019 № 53-АПА19-5, от 20.05.2008 № КАС08-187.

<sup>9</sup> Информационное агентство «РЖД-Партнер.ру». Получит ли частная локомотивная тяга зеленый свет? URL: <https://www.rzd-partner.ru/zhd-transport/comments/poluchit-li-chastnaya-lokomotivnaya-tyaga-zelenyy-svet/> (Дата обращения: 15.08.2021).

<sup>10</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.08.2020 по делу № А40-257718/2019. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/5ee1cab2-3e69-4063-824f-7bdb76b2b2c2> (Дата обращения: 15.08.2021).

<sup>11</sup> Решения ФАС России от 29.01.2021 № СП/6283/21, от 25.07.2019 № МЕ/64047/19. URL: <https://br.fas.gov.ru/> (Дата обращения: 12.08.2021).

<sup>12</sup> Ассоциация объединяет более 90 организаций, которые осуществляют обслуживание предприятий промышленности и строительства. Организации, входящие в Ассоциацию, расположены во всех регионах России: от Калининградской области до Приморского края.

<sup>13</sup> Информационное агентство «РЖД-Партнер.ру». Подход к регулированию тарифов ПЖТ требует серьезной доработки. URL: <https://www.rzd-partner.ru/zhd-transport/opinions/podkhod-k-regulirovaniyu-tarifov-ppzht-trebuets-serieznoy-dorabotki/> (Дата обращения: 16.08.2021).

<sup>14</sup> Опрос проведен в телеграмм-канале СРО «Ассоциация «Промжелдортранс» (@srgorprom), где был задан вопрос: «Какой подход к формированию тарифов на транспортные услуги ПЖТ вы считаете правильным?». За сохранение государственного регулирования высказались 17%, за переход к свободным (договорным) тарифам — 63%, затруднились дать ответ 20% (Дата обращения: 10.08.2021).

анализировать результаты ценового (тарифного) регулирования.

Автором проведен анализ изменения тарифов на услуги ПЖТ. За основу взяты доступные решения тарифных органов. Репрезентативная выборка сформирована по актам (приказам, распоряжениям) в отношении предприятий промышленного железнодорожного транспорта, которым был установлен тариф на начало 2016 г. и которые в 2017—2021 гг. обращались за его пересмотром. В итоге в выборку попало 39 регионов, 305 тарифных решений и 220 регулируемых субъектов.

Исследование показало, что тарифы на услуги ПЖТ за пять лет выросли на 21,5%, что в целом сопоставимо с ростом индекса потребительских цен (22%) или ростом тарифа на перевозку (22,3%<sup>15</sup>). Однако структура дорожания услуг ПЖТ вызывает вопросы. Если в одних регионах прирост не добрался до 10% (например, 6% в Челябинской обл. и 8% в Свердловской обл.), то в других — сопоставимых по уровню промышленной активности регионах — увеличение составило около 100% (71% в Пермском крае и 130% в Красноярском крае), притом что отклонения между региональными индексами потребительских цен незначительные.

Если оттолкнуться от мысли, что развитость услуг ПЖТ напрямую зависит от уровня промышленной активности, поскольку последняя формирует грузовую базу для транспорта, то видится, что приведенной полноты в регионах отсутствует экономическое объяснение. Наиболее вероятно отклонения вызваны сугубо административными причинами, то есть разными подходами тарифных органов к должному уровню тарифов на услуги ПЖТ. Иными словами, развитие отрасли обусловлено случайным фактором административной процедуры и не имеет прямой зависимости от потребностей рынка.

Вместе с тем, сопоставляя динамику тарифов в регулируемом и дерегулированном сегментах отрасли, можно заметить, что тарифы снижаются в той части железнодорожной отрасли, где они не регулируются и где работают частные компании. При этом тарифы растут там, где их регулирует правительство, а собственником является государство. Таким образом, эти «два мира» — мир регулируемых государством тарифов и мир, в котором тарифы дерегулированы, — живут совершенно разной жизнью [1].

В этой связи назрела потребность осмыслить необходимость в целом ценового (тарифного) регулирования услуг ПЖТ, а также конкретные применяемые подходы.

## Применяемое регионами ценовое (тарифное) регулирование не учитывает произошедшие на железнодорожном транспорте структурные изменения

Как уже отмечалось, ценовое (тарифное) регулирование услуг ПЖТ основывается на нормативных актах 90-х гг., а именно на указе № 221 и постановлении № 239.

Между тем, в 2003 г. на железной дороге произошли существенные организационные изменения. Так, в ходе реализации Программы структурной реформы<sup>16</sup> грузовой вагонный парк практически полностью был передан независимым частными компаниям. Появился новый участник — оператор железнодорожного подвижного состава — компания, владеющая грузовыми вагонами (контейнерами) и оказывающая услуги по их предоставлению для осуществления перевозки [2]. Забота о содержании подвижного состава перешла на плечи операторов.

Среди прочего возникла потребность на размещение (отстаивание) подвижного состава в период, когда он не востребован и (или) не задействован в перевозке. Владельцы путей необщего пользования отреагировали на возникший запрос и начали предоставлять операторам свои пути.

Однако ценовые (тарифные) правила не изменились. В большинстве своем правовые акты регионов, определяющие порядок и условия регулирования, сохранили абсолютное распространение на все виды услуг ПЖТ в отношении всех потребителей<sup>17</sup>. К сожалению, не нашлось региона, где бы обсуждалось сокращение сферы применения ценового (тарифного) регулирования и вывод из-под него услуг, предоставляемых операторам.

В результате начала складываться практика привлечения владельцев путей необщего пользования к ответственности за нарушение порядка ценообразования, если последние предоставляли операторам собственные пути в отсутствие установленной цены (тарифа).

<sup>15</sup> Хусаинов Ф.И. Индексация железнодорожных грузовых тарифов на 2021. URL: <https://f-husainov.livejournal.com/764338.html> (Дата обращения: 25.10.2021).

<sup>16</sup> Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденная постановлением Правительства РФ от 18.05.2001 № 384 // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 24.08.2021).

<sup>17</sup> Для примера можно привести Методические указания по расчету тарифа на услуги ПЖТ в Пермском крае, утв. постановлением Региональной службы по тарифам Пермского края от 23.08.2017 № 7, в ред. от 11.12.2019, или Методические рекомендации в Ленинградской области (утв. приказом областного Комитета по тарифам и ценовой политике от 22.10.2010 № 167-п, в ред. от 14.06.2019), где потребителями услуг ПЖТ названы любые лица, приобретающие по договору транспортные услуги, оказываемые организациями промышленного железнодорожного транспорта.

Для примера можно привести дело № А33-7130/2017<sup>18</sup>, где владелец пути был привлечен к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.6 КоАП, то есть как раз за нарушение порядка ценообразования. Административные органы, а вслед за ними суд, пришли к выводу, что поскольку в регионе введено ценовое (тарифное) регулирование услуг ПЖТ, то владелец пути необщего пользования не мог самостоятельно определять плату за услуги по размещению вагонов оператора на собственных путях. Владелец должен был обратиться за установлением тарифа.

Подобный подход, возможно, соответствует буквальному прочтению постановления № 239 и принятых в соответствии с ним актов субъекта РФ, однако точно нарушает цель и назначение законодательного регулирования.

Во-первых, фигура оператора железнодорожного подвижного состава на момент принятия указа № 221 и постановления № 239 отсутствовала в нормативной среде. Оператор на железной дороге появился лишь в 2003 г., поэтому рассматриваемые акты, очевидно, не могли преследовать цель защитить оператора, желающего получить услуги ПЖТ.

Во-вторых, по степени зависимости от владельца пути оператор подвижного состава, стремящийся временно разместить вагоны, объективно не сравним с грузовладельцем и грузоотправителем. Никакой технологической связи между ним и владельцем не существует. Оператор готов и может направлять вагоны на любой путь любого владельца, лишь бы это удовлетворяло его ожиданиям по цене. Рынок услуг ПЖТ для оператора является конкурентным: владельцы путей могут торговаться между собой, повышая выгоды оператору. Границы рынка охватываются, как минимум, территорией Российской Федерации<sup>19</sup>.

Совокупность приведенных факторов показывает, что сложившиеся подходы абсолютного покрытия регулированием услуги ПЖТ не адекватны текущему состоянию общественных отношений. Нет оснований с позиции политико-правовой целесообразности ограничивать владельца пути необщего пользования и оператора свободно договариваться об условиях оказания услуги ПЖТ.

### **Преимущественное положение перевозчика, равного de jure с остальными участниками рынка услуг ПЖТ, но фактически имеющего возможность самостоятельно установить цены на свои услуги**

Перевозчик исторически сохранил достаточное количество путей необщего пользования, которые предоставляет на условиях возмездной услуги аналогично той, что предлагают владельцы путей необщего пользования, например, предоставляет их для проезда подвижного состава. Так, по данным ОАО «РЖД», общая протяженность путей необщего пользования, находящихся на балансе перевозчика, составляет 8463,9 км, из них 7281 км охвачен договорами на подачу и уборку вагонов<sup>20</sup>.

Повторимся, что подобные услуги перевозчика по своему содержанию ничем не отличаются от услуг любого другого предприятия промышленного железнодорожного транспорта, любого другого владельца путей необщего пользования. В этой связи, вступая в отношения с потребителями, перевозчик фактически становится участником рынка услуг ПЖТ, а следовательно, должен подчиняться общим и единым правилам.

Так, если субъект РФ применяет ценовое (тарифное) регулирование на данные услуги, то ему должны подчиняться все владельцы путей необщего пользования без исключения, даже если владельцем пути является перевозчик. Отступление возможно лишь поскольку федеральный закон прямо предоставляет приоритет (послабление) какому-либо субъекту и (или) группе субъектов (ст. 15 Закона о защите конкуренции<sup>21</sup>).

Несмотря на отсутствие подобного законодательного указания, перевозчик в отличие от иных владельцев путей самостоятельно определяет размер платы за пользование своими путями необщего пользования<sup>22</sup>. Для оказания услуг, связанных с их предоставлением, последнему не требуется обращаться за установлением тарифа, нести издержки на администрирование этого процесса, обоснование и защиту тарифа, в то время как

<sup>18</sup> Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 16.10.2017 по делу № А33-7130/2017. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/b0e57ea1-ffee-4df5-850c-203d1df20747> (Дата обращения: 24.08.2021).

<sup>19</sup> Арбитражный суд Московского округа при рассмотрении дела № А40-20993/2018 допустил расширение географических границ рынка услуг по предоставлению полувагонов даже за пределы Российской Федерации, поскольку было установлено, что доля полувагонов российской принадлежности на территории стран СНГ и Балтии превышала 10% от общего парка полувагонов на территории Российской Федерации.

<sup>20</sup> Решение Московского УФАС от 19.06.2020 по делу № 077/01/10-12677/2019. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/moskovskoe-ufas-rossii/7003f227-20be-42a5-b960-888bcd59558b/> (Дата обращения: 24.08.2021).

<sup>21</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 24.08.2021).

<sup>22</sup> Протокольное решение правления ОАО «РЖД» от 29.12.2020 № 83 «Об утверждении Методических рекомендаций по определению ставок договорных сборов за отдельные работы и услуги, предусмотренные Единым перечнем работ и услуг, оказываемых ОАО «РЖД» при организации перевозок грузов, и ставок договорных сборов за отдельные работы и услуги» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 10.11.2021).



иные участники рынка вынуждены заниматься этим под страхом административной ответственности<sup>23</sup>.

Оправдывая такой подход, Верховный Суд сослался на ст. 58 Устава железнодорожного транспорта, где установлено, что перевозчик за подачу и уборку вагонов на принадлежащих ему путях необщего пользования взимает сбор, включающий плату за работу локомотива и плату за использование пути необщего пользования. При этом размеры сбора устанавливаются соглашением сторон, если иное не установлено законодательством Российской Федерации. Следовательно, заключил суд, согласование в договоре размера платы за пользование принадлежащим перевозчику путем необщего пользования не противоречит действующему законодательству<sup>24</sup>.

В результате сформировался устойчивый дискриминационный подход, при котором перевозчик поставлен в преимущественное положение по отношению к остальным участникам рынка услуг ПЖТ.

Можно бы согласиться с тем, что статья 58 Устава железнодорожного транспорта за общее правило берет право перевозчика самостоятельно определять размер платы за пользование принадлежащими ему путями необщего пользования. Однако согласно этой же норме возможность перевозчика наличествует, покуда иное не установлено федеральным законодательством. В данном случае термин «законодательство» следует толковать в широком смысле, подразумевая не только непосредственно федеральные конституционные законы и федеральные законы, но и совокупность подзаконных актов, в том числе указов Президента и постановлений Правительства.

Если так, то постановление № 239 является тем самым исключением, о котором говорится в ст. 58 Устава, ограничивая право перевозчика самостоятельно определять размер платы.

При этом само постановление «освобождает» от ценового (тарифного) регулирования только организации федерального железнодорожного транспорта.

Организация федерального железнодорожного транспорта — это государственное унитарное предприятие или государственное учреждение (ст. 2 Закона об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта<sup>25</sup>), коим не является ОАО «РЖД», следовательно, ни ст. 58 Устава, ни постановление № 239 не дают ему формальных оснований самостоятельно определять размер платы за пользование своими путями необщего пользования. Такая возможность ограничена решением того или иного региона о введении ценового (тарифного) регулирования услуг ПЖТ.

Если регион применяет регулирование цен (тарифов) на услуги ПЖТ, которому в том числе должен подчиняться перевозчик, то у последнего тем более нет оснований для применения так называемых среднесетевых тарифов.

Согласно данным ОАО «РЖД»<sup>26</sup>, среднесетевой тариф представляет собой единую для всех потребителей суточную ставку платы за использование одного километра принадлежащих перевозчику путей необщего пользования. В основу такой ставки положены расходы на содержание железнодорожного путевого хозяйства в целом (без детализации на пути общего и необщего пользования) по состоянию на 2010 г., которые не пересматриваются по фактическому уровню, а только ежегодно индексируются.

Конечно, можно найти обоснование среднесетевого тарифа с позиции экономического (хозяйственного) интереса. Например, за счет внутреннего субсидирования расходов на содержание разных по протяженности, износу и нагрузке подъездных путей в разных регионах и для различного количества потребителей усреднение позволяет сохранять малоинтенсивные линии (участки) или, как минимум, обеспечить их доступность для потребителей.

Однако если среднесетевой тариф «разрешен» перевозчику именно по этой причине, то непонятно, почему иные владельцы путей необщего пользования, которые также оказывают услуги в нескольких регионах и (или) на развитой сети, лишены возможности его использовать. Также нет объяснения, почему для потребителя, например, получающего услугу на малоинтенсивном пути владельца, недоступно снижение цены (тарифа) за счет перенесения части затрат на услуги ПЖТ, оказываемые владельцем в ином месте.

С другой стороны, опыт развитых стран показывает, что перекрестное субсидирование обычно приводит

<sup>23</sup> При оказании услуг ПЖТ в отсутствие установленного тарифа наиболее вероятно предприятие промышленного железнодорожного транспорта будет привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.6 КоАП самим тарифным органом (дела № А16-3116/2020, А45-6129/2020). Однако если данное обстоятельство установит антимонопольный орган, то ответственность возникнет по более строгой ст. 14.31 КоАП, поскольку оказание услуг без тарифа будет квалифицировано как злоупотребление доминирующим положением (дела № А49-7165/2016, А07-8056/2013).

<sup>24</sup> Впервые развернутая позиция сформулирована в п. 13 Обзора судебной практики по спорам, связанным с договорами перевозки груза и транспортной экспедиции, утв. Президиумом Верховного Суда 20.12.2017. В последующем Верховный Суд продемонстрировал ее также в определениях от 22.04.2019 № 307-ЭС18-22127, от 10.07.2019 № 305-ЭС19-1465, от 04.06.2020 № 306-ЭС18-18399.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 27.02.2003 № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 24.08.2021).

<sup>26</sup> Решение Московского УФАС от 19.06.2020 по делу № 077/01/10-12677/2019. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/moskovskoe-ufas-rossii/7003f227-20be-42a5-b960-888bcd59558b/> (Дата обращения: 24.08.2021).

к неэффективному распределению ресурсов, поощряя неэффективные инвестиции. У грузоотправителей оно также может вызывать беспокойство, поскольку воспринимается как несправедливое. Например, грузоотправители одной из групп могут считать несправедливым, если их платежи помогают компенсировать недоплаты в платежах другой [5].

Таким образом, дискриминационное преимущество перевозчика, когда тот может самостоятельно устанавливать цену (тариф), хотя бы в регионе введено ценовое (тарифное) регулирование, усиливается его возможностью применять среднесетевой метод, что в силу самой логики постановления № 239 невозможно для других владельцев путей необщего пользования. Ведь если полномочия тарифного органа ограничены административными границами региона, то очевидно, что этот орган не сможет принять решение, выходящее за его пределы и распространяющееся на несколько субъектов РФ.

В этой связи применяемые к услугам ПЖТ подходы должны быть общими по субъектному составу и равным образом распространяться на любого участника, будь то перевозчик или владелец пути необщего пользования.

### **Объединение в единую регулируемую услугу ПЖТ всех составляющих, даже тех, что могут и должны существовать на конкурентных началах**

Железнодорожную перевозку как услугу на инфраструктуре общего пользования принято разделять на составляющие по принципу близости к объектам (активам), которые используются для выполнения той или иной операции. Выделяют инфраструктурную, локомотивную и вагонную составляющие [3]. Приведенные названия условные, однако без труда позволяют определить объект (актив), вокруг которого происходит группировка.

Например, инфраструктурная составляющая дает представление об операциях, что совершает владелец инфраструктуры общего пользования (железнодорожные пути и его принадлежности) для поддержания ее в надлежащем состоянии. Локомотивная составляющая показывает, как и за счет чего формируется тяговый состав для непосредственного перемещения вагонов.

Как следствие, в составе тарифа на перевозку также принято выделять соответствующие компоненты<sup>27</sup>.

В силу технологической схожести перевозки и услуг ПЖТ содержание последней во многом повторяет структуру первой. Так, в составе услуги ПЖТ можно выделить: 1) инфраструктурную составляющую, что связана с предоставлением пути необщего пользования; 2) локомотивную составляющую, которая определяет происхождение тяги.

Постановление № 239, указывая на право регионов вводить ценовое (тарифное) регулирование, употребляет оборот «транспортные услуги», что подразумевает весь комплекс операций без выделения каких-либо составляющих.

Вслед за этим сами субъекты РФ также определяют в качестве регулируемой, например, услугу по подаче и уборке вагонов, рассматривая ее комплексно, замешивая в единый котел и «монопольную» составляющую, связанную с предоставлением путей необщего пользования, и локомотивную, которая основывается на конкурентных началах. В качестве примера такого подхода можно привести Порядок определения (установления) предельных максимальных цен (тарифов) на транспортные услуги на территории Республики Башкортостан<sup>28</sup>, где регулируемые названы: 1) пользование подъездного железнодорожного пути; 2) подача и уборка вагонов; 3) отстой вагонов на подъездных железнодорожных путях необщего пользования (не связанный с подачей и уборкой вагонов); 4) эксплуатация тепловоза (не связанная с подачей и уборкой вагонов); 5) выработка вагонов из находящихся в отстое.

Между тем экономическая власть владельца пути необщего пользования над потребителем существует только в части предоставления доступа к собственному пути. Последний технологически привязан в первую очередь производственными мощностями к конкретному общему месту (железнодорожной станции), выход к которому возможен только через пути владельца, и потому является «заложником» владельца. Как справедливо указывает антимонопольная служба<sup>29</sup>, последний имеет абсолютное доминирование в границах собственного пути, оно (доминирование) раскрывается через само

<sup>27</sup> Пункт 12 Положения о государственном регулировании тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок, утв. постановлением Правительства РФ от 05.08.2009 № 643 «О государственном регулировании тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 24.08.2021).

<sup>28</sup> Порядок определения (установления) предельных максимальных цен (тарифов) на транспортные услуги, оказываемые на подъездных железнодорожных путях организациями промышленного железнодорожного транспорта независимо от организационно-правовой формы, за исключением организаций федерального железнодорожного транспорта, на территории Республики Башкортостан, утв. приказом Государственного комитета Республики Башкортостан по тарифам от 20.11.2020 № 110. URL: <https://tariff.bashkortostan.ru/documents/active/333855/> (Дата обращения: 24.08.2021).

<sup>29</sup> Постановления Вологодского УФАС России от 20.07.2020 по делу № 035/04/14.31-406/2020, Липецкого УФАС России от 14.12.2015 № 306-А-15, решение Пензенского УФАС России от 16.05.2016 № 2-03/37-2015 // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 24.08.2021).



владение путем, возможностью не допустить до него любого и (или) устанавливать условия, на которых допуск будет осуществлен.

В таких условиях владелец пути подвержен стремлению перенести на потребителя все издержки, даже те, что вызваны собственной неэффективностью. Именно против такого злоупотребления должно быть направлено ценовое (тарифное) регулирование. Поэтому в части инфраструктурной составляющей услуги ПЖТ ценовое (тарифное) регулирование услуг ПЖТ в целом можно обсуждать и рассматривать.

Однако локомотивная составляющая формируется в иных условиях, когда имеется развитая конкуренция и потребителя ничего не сдерживает, кроме собственного представления об эффективности. Как сказано выше, на путях необщего пользования потребитель не ограничен в выборе локомотива. Он может привлечь его у перевозчика, непосредственно у владельца пути необщего пользования или воспользоваться локомотивом третьего лица. Равным образом потребитель может приобрести локомотив и эксплуатировать его своими силами.

Иными словами, в части локомотивной составляющей существует эффективный заменитель услуг владельца пути необщего пользования, потому нет основания затрагивать эту часть ценовым (тарифным) регулированием. В данном случае следует руководствоваться общим принципом, чтобы «товар платил за перевозку все то, что может заплатить» [4, с. 109—382].

В этой связи интересна работа Д. Герадина с обобщением опыта Европейского союза. Автор указывает, что на рынке, где услуги являются конкурентоспособными, а инфраструктура сохраняет монополистические функции, вертикальная интеграция создает опасность того, что доминирующий субъект использует свой контроль над инфраструктурой для обособления своей последующей деятельности от деятельности своих конкурентов. Эта дискриминация может принимать несколько форм, таких как отказ предоставить конкурентам доступ к инфраструктуре, ухудшение качества доступа, взимание более высокой платы за доступ и т.д. Вертикальное разделение (отделение инфраструктуры от эксплуатационных услуг) представляется естественным решением проблемы этого риска дискриминации [6].

Подобные рассуждения об эффективности вертикального разделения и применения дифференцированных подходов встречаются в работах других авторов. Так, Х. Кампос и П. Кантос в совместном исследовании отметили, что хотя дублирование железнодорожной инфраструктуры, как правило, неэффективно (поэтому железнодорожная сеть классифицируется как подпадающая под условия естественной монополии), затраты, связанные с эксплуатацией услуг железнодорожного транспорта и подвижного состава после развертывания сети, могут быть эффективно покрыты за счет большего количества средств, чем одна компания, которую можно

рассматривать как реальных или потенциальных конкурентов [7].

В итоге даже если придерживаться консервативного подхода о сохранении в каком-либо виде государственного регулирования, то оно должно ограничиваться сугубо доступом к железнодорожному пути необщего пользования.

## Закключение

В заключение следует признать, что общий консервативный подход, направленный на сохранение ценового (тарифного) регулирования услуг ПЖТ, неадекватен текущему состоянию общественных отношений. Следует постепенно снижать участие государства в этих отношениях вплоть до полного перехода к свободному (рыночному) ценообразованию.

Изначально, например, можно отказаться от *ex ante* контроля и установления цен (тарифов). Воздействовать на рынок только инструментами последующего контроля, предусмотренными гл. 9 Закона о защите конкуренции. Далее для обеспечения плавности перехода к свободной цене возможно ввести механизмы декларирования (раскрытия) информации о предоставляемых услугах и условиях их получения (размещать сведения о тарифах и условиях договоров).

Подобным образом проведена либерализация стивидорных услуг, где сначала было введено обязательное раскрытие информации (п. 5 ст. 20 Закона о морских портах<sup>30</sup>), далее утверждены Правила недискриминационного доступа<sup>31</sup> и, наконец, в декабре 2019 г. принято решение об отмене ценового (тарифного) регулирования<sup>32</sup>.

Важно, что описанными проблемами не исчерпывается все внимание, которое следует уделить развитию правового регулирования услуг ПЖТ. Однако разрешение этих проблем должно внести коренные изменения и устранить препятствия в развитии промышленного железнодорожного транспорта. ■

<sup>30</sup> Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 24.08.2021).

<sup>31</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2017 № 1285 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в портах» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 24.08.2021).

<sup>32</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 № 1923 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, касающиеся государственного регулирования цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в портах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 24.08.2021).

## Литература [References]

1. Хусаинов Ф.И. Краткая история железнодорожных грузовых тарифов в России // Экономическая политика. 2015. Т. 10. № 5. С. 91—141, <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2015-5-05> [Khusainov F.I. A short history of rail freight tariffs in Russia // Ekonomicheskaya Politika. 2015;10(5):91-141 (In Russ.), <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2015-5-05>]
2. Реформирование и регулирование железнодорожного транспорта в России. Ретроспективный обзор / Ю.З. Саакян, В.Б. Савчук, А.А. Поликарпов, А.Ю. Слободяник, М.В. Тараскин, Т.В. Постникова, Я.И. Распутин. М.: ИПЕМ, 2020. 32 с., ISBN 978-5-903241-13-2 [Reform and regulation of railway transport in Russia. Retrospective review / Y.Z. Saakyan, V.B. Savchuk, A.A. Polikarpov, A.Yu. Slobodyanik, M.V. Taraskin, T.V. Postnikova, Ya.I. Rasputin. M.: IPPEM, 2020. 32 p., ISBN 978-5-903241-13-2 (In Russ.)]
3. Ценообразование на железнодорожном транспорте. История железнодорожных грузовых тарифов в России: уч. пос. / Ф.И. Хусаинов. М.: Московский государственный университет путей сообщения Императора Николая II, 2017. 102 с., ISBN 978-5-7473-0839-8 [Rail pricing. History of railway freight tariffs in Russia: / F.I. Khusainov. M.: Moscow State University of Railways of Emperor Nicholas II, 2017. 102 p., ISBN 978-5-7473-0839-8 (In Russ.)]
4. Витте С.Ю. Собрание сочинений и документальных материалов : в 5 т. / С.Ю. Витте / Российская академия наук. Институт экономики. М.: Наука, 2002 (Памятники экономической мысли). Т.1: Кн. 1: Пути сообщения и экономическое развитие России. 608 с. [Witte S.Yu. Collected works and documentary materials: in 5 vols / S.Yu. Witte/ Russian Academy of Sciences. Institute of Economics. M.: Science, 2002. (Monuments of economic thought). Vol. 1: Book 1: Ways of communication and economic development of Russia. 608 p. (In Russ.)]
5. OECD Competition Committee. Railways: Structure, Regulation and Competition Policy — 19978. — URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/sectors/1920239.pdf> (Дата обращения / Accessed: 25.10.2021).
6. Geradin D. Twenty Years of Liberalization of Network Industries in the European Union: Where Do We Go Now? — 2006. — URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=946796](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=946796) (Дата обращения: 07.12.2021).
7. Campos J., Cantos P. Rail Transport Regulation — 1999. URL: [https://documents1.worldbank.org/curated/en/284281468764045820/135535322\\_20041117180643/additional/multi-page.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/284281468764045820/135535322_20041117180643/additional/multi-page.pdf) (Дата обращения / Accessed: 25.10.2021).

## Сведения об авторе

**Белик Илья Александрович:** юрист, член Ассоциации антимонопольных экспертов  
[belikia@ya.ru](mailto:belikia@ya.ru)

Статья поступила в редакцию: 27.08.2021  
Одобрена после рецензирования: 28.09.2021  
Принята к публикации: 28.10.2021  
Дата публикации: 08.02.2022

The article was submitted: 27.08.2021  
Approved after reviewing: 28.09.2021  
Accepted for publication: 28.10.2021  
Date of publication: 08.02.2022