

УДК 342.95
DOI 10.52452/19931778_2024_6_174`

ОТКРЫТОЕ АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО «РОССИЙСКИЕ ЖЕЛЕЗНЫЕ ДОРОГИ» КАК СУБЪЕКТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2024 г.

Б.В. Россинский

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, Москва

boris.rossinskiy@gmail.com

Поступила в редакцию 31.10.2024

Рассматриваются возможности использования управленческих подходов, реализованных в государственных корпорациях, к железнодорожной отрасли, и прежде всего в деятельности Открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (РЖД), владеющего соответствующей инфраструктурой и являющегося крупнейшим перевозчиком российской сети железных дорог. Показано, что, будучи коммерческой организацией, ОАО «РЖД» в то же время имеет социальный, публичный характер и, осуществляя как производственные, так и управленческие полномочия, фактически является естественным монополистом в сфере железнодорожного транспорта, представляет собой современный транспортно-логистический комплекс, имеющий стратегическое значение для Российской Федерации. Утверждается, что значимое участие ОАО «РЖД» в управлении железнодорожным транспортом во многом обусловливается интеграцией в его деятельности централизованных и децентрализованных управленческих подходов, конвергенцией в процессе управления публичных и частных правовых средств. Делается вывод, что ОАО «РЖД» является субъектом публичного управления. Отмечается, что значительное внимание в компании уделяется вопросам предупреждения и противодействия возможным коррупционным проявлениям, обеспечению надлежащего поведения её работников.

Ключевые слова: железнодорожный транспорт, государственное регулирование, публичное управление, централизация управления, децентрализация управления, конвергенция публичных и частных правовых средств, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, коммерческая организация, открытое акционерное общество «РЖД», государственная корпорация.

Ранее мы писали об особенностях административно-правового положения организаций, реализующих отдельные государственно-властные полномочия, в частности государственных корпораций, отмечали их двойственную природу, включающую элементы как статуса некоммерческих юридических лиц, так и органов исполнительной власти [1, 2]. Как указывали, плюсы такой интеграции во многом обусловлены тем, что негосударственные юридические лица, которым в силу децентрализации при осуществлении управления свойственны более оперативные и гибкие организационные решения, как правило, обладают и иными, чем бюджетные структуры, финансовыми возможностями для достижения стоящих перед ними целей [1, с. 8]. При объединении централизованных государственных органов и в значительной степени децентрализованных организаций фактически мы имеем дело с конвергенцией публичных и частных правовых средств [3].

Рассмотрим возможность использования управленческих подходов, реализованных в государственных корпорациях «Росатом» [4, 5], «Роскосмос» [6, 7] и «Ростех» [8, 9], к железнодорожной отрасли. Согласно ст. 4 Федерально-

го закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» [10], государственное регулирование в области железнодорожного транспорта осуществляется с целью обеспечения непрерывности перевозочного процесса, реализуемого совместно перевозчиками и владельцами железнодорожной инфраструктуры. Причём это регулирование основывается, с одной стороны, на антимонопольном законодательстве, а с другой стороны, на законодательстве о естественных монополиях.

Дело в том, что в соответствии со ст. 2 названного закона перевозочный процесс требует проведения многих организационно и технологически взаимосвязанных операций, выполняемых при подготовке, осуществлении и завершении перевозок пассажиров и грузов. При этом задействованы железнодорожный подвижной состав (локомотивы, пассажирские и грузовые вагоны, другие изделия), а также сложная инфраструктура, включающая: железнодорожные пути и сооружения, железнодорожные станции; устройства электроснабжения, связи, сигнализации; информационные комплексы; системы управления движением; иные конструкции. Самим перевозчиком является юридическое лицо или индивидуальный пред-

приниматель, принявшие на себя по договору перевозки обязанность доставить пассажира, багаж или вверенный им груз из пункта отправления в пункт назначения, а также выдать багаж и груз получателю. В этом комплексном процессе задействовано огромное число конкурирующих между собой владельцев и производителей услуг, что, естественно, обуславливает необходимость при его регулировании учёта антимонопольного законодательства.

Однако железнодорожные перевозки, согласно ст. 4 Федерального закона «О естественных монополиях» [11], относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, ибо удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей перевозочного процесса. Но есть и другая причина необходимости монополизации в стране железнодорожных перевозок. Такие перевозки, как и ряд иных публично важных функций, в том числе выполняемых в атомной и космической сферах, при разработке и изготовлении высокотехнологичной промышленной продукции, в силу их огромного значения для существования и развития государства, решения его социальных задач и обеспечения безопасности не могут быть полностью децентрализованы и переданы исключительно в частные структуры, а требуют государственного регулирования при оптимальном сочетании централизованных и децентрализованных подходов к управлению этой деятельностью.

Сказанное, конечно, обуславливает при регулировании железнодорожных перевозок ориентацию на законодательство о естественных монополиях, что приводит к определённой противоречию с необходимостью опоры в то же время на антимонопольное законодательство. Не случайно в соответствии со ст. 3 Устава железнодорожного транспорта [12] правила перевозки пассажиров и грузов разрабатывают совместно федеральный орган исполнительной власти в области железнодорожного транспорта (Минтранс России) и федеральный орган исполнительной власти по регулированию естественных монополий (ФАС России), а также иные федеральные органы исполнительной власти и заинтересованные организации.

Такое же противоречие во многом обусловило в своё время неизбежность государственного управления с одновременной конвергенцией публичных и частных правовых средств в некоторых отраслях хозяйства, в том числе в атомной, космической и высокотехнологической сферах. Как уже писали выше, это позволило интегрировать централизованные и децентрали-

зованные подходы, обеспечивающие в данных сферах более оперативные и гибкие организационные решения, использовать финансовые возможности государственных корпораций «Росатом», «Роскосмос», «Ростех» для достижения поставленных задач. Были созданы и другие подобные организации, например Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [13].

На железнодорожном транспорте также образован единый хозяйственный субъект [14], каким, согласно постановлению Правительства РФ [15], стала Государственная компания «ОАО «Российские железные дороги» (РЖД), владеющая соответствующей инфраструктурой и являющаяся крупнейшим перевозчиком российской сети железных дорог. Ныне действующий устав ОАО «РЖД» [16], отражающий требования ФЗ «Об акционерных обществах» [17], определяет статус ОАО «РЖД» как коммерческой организации и в то же время – непубличного акционерного общества.

Однако в уставе ОАО «РЖД» представлен огромный комплекс задач и видов его деятельности, что практически полностью отражает функционирование всей железнодорожной отрасли (за исключением лишь её нормативного регулирования) и свидетельствует о фактически социальном, публичном характере работы данного акционерного общества.

Это: оказание услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта; оказание услуг по предоставлению железнодорожных путей, принадлежащих обществу; выполнение работ по эксплуатации, содержанию и ремонту инфраструктуры железнодорожного транспорта; перевозка пассажиров, грузов и багажа; оказание услуг по предоставлению локомотивной тяги; погрузочно-разгрузочная деятельность; транспортно-экспедиционная деятельность; производство, текущее содержание и эксплуатация железнодорожного подвижного состава; производство работ по ремонту электромашин, изготовлению электроцифров, электроосветительной аппаратуры и металлоконструкций; оказание услуг по разработке конструкторско-технологической документации, изготовлению и поставке технологического оборудования и его сервисному обслуживанию; строительство, техническое обслуживание и ремонт средств связи, включая системы и средства радиосвязи; разработка автоматизированных информационных систем, системных и прикладных программных средств; выполнение метрологических работ, изготовление и ремонт средств измерений; выполнение работ по пре-

дупреждению и ликвидации пожаров, других аварийных и чрезвычайных ситуаций на железнодорожном транспорте, в том числе проведение аварийно-восстановительных работ; организация и эксплуатация логистических центров, а также создание интегрированной логистической документации и ее реализация на рынке транспортных услуг; организация работы детских железных дорог и проведение профессионально-ориентационной работы среди молодежи, многие другие публично значимые функции [16].

В то же время значительное внимание в уставе ОАО «РЖД» уделяется его коммерческой составляющей – уставному капиталу, размер которого в настоящее время составляет более 3375 млрд рублей (Постановление Правительства РФ [16] в ред. от 20 июня 2024 г. № 829), имуществу, прибыли и фондам общества, другими словами, – вопросам, отражающим его финансовые возможности для достижения целей, поставленных перед всей железнодорожной отраслью.

Здесь интересно отметить, что в Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года [18] определена фактически ведущая роль ОАО «РЖД» в инвестиционной политике отрасли и реализации её инфраструктурных проектов, приоритетное значение прибыли этого акционерного общества для развития железнодорожного транспорта. Велико значение данного общества также в научных исследованиях и разработке новых технических решений в области железнодорожного транспорта.

Так, Стратегией, в частности, предусмотрено значительное финансирование со стороны ОАО «РЖД» таких мероприятий, как разработка комплекса технических регламентов, содержащих требования по обеспечению безопасности и охране окружающей среды к объектам технического регулирования на железнодорожном транспорте; создание нормативно-методологической базы для расчетов параметров эксплуатационной готовности, прочности, безопасности и ресурса подвижного состава и инфраструктуры железнодорожного транспорта; разработка новых технических требований на серийно поставляемую продукцию и нормативной базы для взаимодействия с поставщиками на основе принципов менеджмента качества и др.

Нельзя не указать, что Стратегией развития железнодорожного транспорта на ОАО «РЖД» возложена значительная роль в реализации программы развития скоростного и высокоскоростного движения на сети железных дорог. С учётом данной Стратегии Правительство РФ своим распоряжением о заключении концессионного

соглашения с обществом ограниченной ответственности «ВСМ Две Столицы» [19] рекомендовало ОАО «РЖД» следующее. Во-первых, заключить подобное соглашение, предусматривающее синхронизацию сроков ввода в эксплуатацию инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта общего пользования от станции Крюково до Санкт-Петербурга. Во-вторых, при формировании инвестиционного плана ОАО «РЖД» предусмотреть затраты по годам на данный инвестиционный проект, а также затраты на разработку конструкторской документации на высокоскоростной железнодорожный подвижной состав и на приобретение пилотных образцов высокоскоростного железнодорожного подвижного состава.

Выше отмечалось, что уставом ОАО «РЖД» не предусмотрено нормативное регулирование им железнодорожной отрасли. Действительно, согласно Положению о Министерстве транспорта Российской Федерации [20], в сфере железнодорожного транспорта именно оно осуществляет нормативное отраслевое регулирование. Однако требования указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [21] относительно субъектов, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в отраслях исполнительной власти, в реальности не имеют строгого исполнения.

Так, в соответствии с Положением о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта [22] оно не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, однако ряд его приказов имеет отраслевой нормативный характер, например приказ агентства «Об утверждении правил пономерного учёта железнодорожного подвижного состава» [23]. Подобных случаев предостаточно.

Аналогично и ОАО «РЖД» вопреки положению своего устава помимо ненормативных правовых актов (например, определяющих границы железной дороги [24] или вопросы приостановления действия свидетельств [25]) в силу реальной производственной необходимости или потребности в принятии отраслевых управленческих решений издаёт также акты нормативного характера. К ним следует отнести распоряжения, утверждающие правила реализации различных производственных технологий [26], регламенты подразделений ОАО «РЖД» [27], порядок организации различных работ [28]. Однако особо надо указать нормативные правовые акты, имеющие не только отраслевой, но даже и международный характер, например, устанавливающие регламенты взаимодействия субъек-

тов управления железнодорожной отраслью [29] и др.

Дело в том, что если ведомственные нормативные акты, т.е. акты, регламентирующие конкретную организационно-хозяйственную деятельность, принимаются субъектом, который сам её осуществляет (или непосредственно руководит организациями, занимающимися такими работами), то в актах, как правило, учитываются многие тонкости и нюансы данной деятельности, сводятся к минимуму недостатки её правового регулирования. Это, несомненно, позволяет обеспечивать определённую эффективность издаваемых актов, оперативно вносить в них изменения и дополнения с целью совершенствования самой организационно-хозяйственной деятельности. Сказанное в полной мере касается и ОАО «РЖД».

Таким образом, Открытое акционерное общество «Российские железные дороги», осуществляя как производственные, так и управленческие полномочия, фактически является естественным монополистом в сфере железнодорожного транспорта с огромным оборотом, при этом 100% акций ОАО «РЖД» находятся в собственности Российской Федерации [14, ст. 7]. Можно говорить, что это общество одновременно является и коммерческой организацией, и государственной компанией. На эту компанию, которая в настоящее время является крупнейшим работодателем в стране [30] и в которой трудятся более 700 тысяч человек [31], приходится почти 30% пассажирооборота всей транспортной системы России и более 90% её грузооборота (без учёта трубопроводного транспорта).

В целом Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» представляет собой современный транспортно-логистический комплекс, имеющий стратегическое значение для Российской Федерации. Компания является важнейшим элементом экономической системы России, обеспечивая бесперебойную хозяйственную деятельность организаций и транспортные потребности граждан. В этом видится проявление позитивных сторон не только фактически монопольного положения ОАО «РЖД» в железнодорожной сфере, но и интеграции в обществе централизованных и децентрализованных подходов при организации данной сферы, конвергенции публичных и частных правовых средств при управлении отраслью.

Конечно, в атомной, космической и высокотехнологической производственной сферах монопольные структуры и законодательно, и организационно представлены более рельефно, чем в железнодорожной отрасли. Мы уже писали, что «Росатом» и «Роскосмос» имели пред-

шественников в структуре федеральных органов исполнительной власти, которые были упразднены при создании данных корпораций, – Федеральное агентство по атомной энергии и Федеральное космическое агентство. При создании корпорации «Ростех» в органах исполнительной власти такого явного предшественника этой корпорации не было, однако ряд соответствующих функций и полномочий переданы туда из упразднённого при этом Федерального агентства по промышленности. Естественно, все эти государственные корпорации представляются преемниками упразднённых федеральных органов исполнительной власти [2, с. 155].

При создании ОАО «РЖД» ситуация была иная. Акционерное общество и Росжелдор были образованы практически одновременно, ОАО – в сентябре 2003 года [15], а федеральное агентство – в марте 2004 года [21]. Обе структуры заменили старейшее российское ведомство, имевшее на протяжении 140 лет несколько наименований (с 1865 по 1917 г. – Министерство путей сообщения Российской империи, с 1917 по 1923 г. – Народный комиссариат путей сообщения РСФСР, с 1923 по 1946 г. – Народный комиссариат путей сообщения СССР, с 1946 по 1991 г. – Министерство путей сообщения СССР, с 1992 по 2004 г. – Министерство путей сообщения Российской Федерации), но всегда являвшееся строго централизованным и достаточно эффективным государственным управленческим учреждением. «Государство в государстве» – называли его неофициально в СССР.

Однако к концу 1990-х годов рентабельность железнодорожных перевозок МПС России резко упала, а сама деятельность аппарата в значительной мере бюрократизировалась. В этой связи в 2001 году была принята Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте [32], которой *определялась необходимость перехода в отрасли от монопольного состояния к конкурентному* (курсив наш. – Б.Р.), в частности путём разделения функций государственного регулирования и хозяйственного управления, за счёт выделения из МПС России имущественного комплекса путём создания ОАО «Российские железные дороги» и других акционерных обществ. Этим фактически был сделан абсолютный поворот в подходе к железнодорожному транспорту вопреки действовавшему ещё тогда ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» 1995 года [33], которым, согласно положениям ФЗ «О естественных монополиях» [11], запрещалась приватизация в данной отрасли (в ст. 4 ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» чётко определялось, что «имущество предприятий,

учреждений и объекты железнодорожного транспорта относятся исключительно к федеральной собственности»).

Не только неоднозначное отношение к необходимости наличия естественных монополий, имевшееся тогда в России, несмотря на существование соответствующего федерального закона, но и многие иные противоречия Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте, в целом её недостаточная проработанность [34, с. 252–267], на наш взгляд, сдержали развитие ОАО «РЖД», хотя именно данной Программой была определена необходимость создания этой структуры. В частности, в рамках реформы железнодорожного транспорта планировалось принять федеральный закон об Открытом акционерном обществе «Российские железные дороги», проект которого был подготовлен к концу лета 2001 года. Однако в процессе обсуждения проблемы во избежание непредвиденных ситуаций депутатами было решено заменить такой акт на Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», предусматривающий, как отмечалось выше, образование единого хозяйственного субъекта в этой сфере (в законе указанный субъект был безымянным) [14], и только во исполнение данного закона постановлением Правительства РФ было учреждено ОАО «РЖД» и утверждён его первый Устав [15].

Естественно, внешние управленческие полномочия ОАО «РЖД» менее значительны, чем у государственных корпораций. Прежде всего, в соответствии со ст. 7.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» [35] государственная корпорация, осуществляя социальные, управленческие или иные общественно полезные функции, создаётся на основании федерального закона. Более того, имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. Ничего подобного не было сказано в первом Уставе ОАО «РЖД» [15], не говорится и в ныне действующем его Уставе [16], ибо никак не предусматривается ФЗ «Об акционерных обществах» [17].

Если обратиться к управленческим полномочиям государственных корпораций, то с учётом, например, положений ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [4], ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» [6], ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции

«Ростех» [8] эти корпорации проводят государственную политику, осуществляют нормативно-правовое регулирование и оказывают государственные услуги в своих областях. Поскольку в соответствующих сферах нет ни федеральных министерств, ни федеральных агентств, данные корпорации являются там основными субъектами государственного управления [2].

Напротив, ОАО «РЖД» существует наряду с Министерством транспорта РФ, которое вырабатывает государственную политику и осуществляет значительную часть нормативно-правового регулирования в сфере железнодорожного транспорта. В структуре федеральной исполнительной власти есть и Федеральное агентство железнодорожного транспорта, которое реализует государственную политику в этой отрасли, а также осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в данной сфере. Кстати, на заседании Правительства РФ 10 ноября 2005 года тогдашний министр транспорта РФ И.Е. Левитин попросил значительно сократить штатную численность этого федерального агентства, увеличив соответственно количество сотрудников аппарата самого министерства, с чем Правительство РФ согласилось. Параллельно при обсуждении этого вопроса возникла дискуссия, не следует ли вообще упразднить Росжелдор в целях совершенствования управления железнодорожным транспортом [34, с. 610–611]. Однако это предложение было отвергнуто. Но если бы агентство было ликвидировано, очевидно, многие его управленческие полномочия перешли бы к ОАО «РЖД».

При существующей системе управления железнодорожным транспортом Открытое акционерное общество «РЖД», конечно, обладает меньшим объёмом внешних управленческих полномочий, чем это присуще госкорпорациям. Между тем достаточно значимое участие ОАО «РЖД» в управлении железнодорожным транспортом, в том числе в его нормативном регулировании, возможность при этом в отличие от органов исполнительной власти интеграции централизованных и децентрализованных управленческих подходов, конвергенции публичных и частных правовых средств могли бы обеспечить куда более весомый вклад компании в развитие железнодорожной отрасли. Не исключено, что это оказалось реальным, если бы в своё время, как и предполагалось, был принят федеральный закон об Открытом акционерном обществе «РЖД». Допускаем, что в этом случае, когда через несколько лет началось создание госкорпораций, данное общество следовало преобразовать в государственную корпорацию «Росжелдор», пе-

редав ему функции федерального агентства, а полномочия Минтранса России сосредоточить на других видах транспорта.

Почему тогда это не было сделано? Причин, очевидно, несколько, но одной из основных, видимо, явилась осторожная, достаточно взвешенная позиция в данном вопросе В.И. Якунина, человека, который в тот период (2005–2015 гг.) являлся президентом ОАО «Российские железные дороги». Он считал благом, с одной стороны, свободный рынок, а с другой стороны, его государственное регулирование [34, с. 600] и старался не давать маятнику отклоняться от точки равновесия ни в одну, ни в другую сторону.

Приведём две цитаты из рассуждений В.И. Якунина. В первый год своего пребывания в должности главы ОАО «РЖД» он писал: «По вопросу о роли государства в транспортном комплексе существуют полярные точки зрения – от дерегулирования и полной приватизации транспорта до переноса на государство основной нагрузки по организации и финансированию транспортной деятельности. Указанные позиции представляют собой крайние формы, поэтому применение их в чистом виде грозит перекосами на рынке транспортных услуг. Необходимо найти баланс между государственным регулированием и свободным рынком» [36, с. 233].

А ещё через год, давая интервью корреспонденту российской англоязычной газеты Smart Money и отвечая на вопрос, почему во многих отраслях роль государства опять стала доминирующей, президент ОАО «РЖД» говорил более определённо: «Всё хорошо в меру. Сначала мы качнулись в сторону полного устранения государства от формирования рыночных и институциональных преобразований, думали, что рынок сам всё расставит на свои места. Сейчас поняли, что не расставит. Для того, чтобы у нас не получилось ещё одной приватизации по известной схеме, государство должно создавать регулирующие механизмы. Поэтому есть принадлежащие государству монополии, пакеты акций в ряде предприятий. Я считаю, что это обоснованно на данном этапе. С другой стороны, должен формироваться институт независимых директоров, которые будут работать на хозяина. Хозяином может быть государство» [37].

Хотя, как мы отмечали выше, ОАО «РЖД» фактически является естественным монополистом в сфере железнодорожного транспорта, 100% акций которого находятся в собственности Российской Федерации, тем не менее субъектом государственного управления компания, конечно, не является. Полагаем, что её следует причислить к субъектам публичного управления.

В ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» [38] определено, что составной частью единой системы публичной власти помимо органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в их совокупности являются также иные государственные органы. Но в данном законе ничего не говорится об организациях, наделённых публичными функциями, хотя многие из них осуществляют властно-распорядительные действия по правовому регулированию, осуществлению контроля и надзора в определенных областях публичного управления.

Однако, как мы писали ранее, это никак не сдерживает формирование широкой системы публичного управления, поскольку система властных публичных органов и система органов публичного управления не идентичны. Утверждая, что система органов публичного управления существенно больше, чем система публичной власти [2, с. 158; 39, с. 3–4], мы причисляли к субъектам публичного управления не только государственные корпорации [2], но и государственные внебюджетные фонды, государственные компании и ряд иных организаций [39, с. 6]. Повторяем, что ОАО «РЖД», вне всяких сомнений, тоже является субъектом публичного управления.

Говоря о данной компании как субъекте публичного управления, следует также затронуть вопрос об особенностях регулирования труда её работников. Согласно ст. 349.1 ТК РФ «Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных компаний», к таким лицам предъявляются особые требования, им присущи определённые ограничения и запреты [40]. При этом важно подчеркнуть, что, исходя из ст. 8 ТК РФ, работодатели в пределах своей компетенции помимо прочего могут принимать локальные правовые акты, в которых сформулированы нормы трудового-правового характера. Соответствующее локальное нормотворчество в части ограничений, запретов и дополнительных обязанностей работников реализуется практически во всех подобных организациях. В качестве примера можно указать многочисленные локальные акты публичного акционерного общества «Объединённая авиастроительная корпорация» Государственной корпорации «Ростех», принятые с целью устранения и предупреждения возможности возникновения конфликта интересов [41].

ОАО «РЖД» также издаёт распоряжения, направленные на предупреждение и противо-

действие коррупции в компании, должное поведение её работников, введение соответствующих правил, стандартов и рекомендаций [42–44]. При этом в данных нормативных актах зачастую установленные правила дифференцируются по разным категориям персонала (все работники ОАО «РЖД», их отдельные категории), а также в зависимости от отдельных ситуаций коррупционной направленности [44].

Необходимо указать, что в целом требования, предъявляемые к работникам государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных компаний, в частности ОАО «РЖД», ограничения и запреты их персонала, как правило, не мягче аналогичных требований, ограничений и запретов, свойственных как государственным гражданским служащим, так и зачастую даже сотрудникам органов иных видов государственной службы, а в некоторых случаях они вообще представляют более жёсткими.

В этой связи хотим завершить статью вновь словами бывшего руководителя ОАО «РЖД» В.И. Якунина, ответившего в 2007 г. на вопрос, ощущает он себя президентом коммерческой структуры или государственным служащим: «Вся моя жизнь связана со службой, направленной на достижение вполне конкретных государственных целей. Просто сказать, что я бизнесмен, неправильно – всё-таки я управляю огромным государственным ресурсом в виде железнодорожной инфраструктуры. Но и назвать меня госчиновником нельзя. Я обязан по должности защищать государственные интересы, но в том объёме, который не противоречит рыночному характеру деятельности ОАО «РЖД». При этом руководствоваться стандартным для бизнеса абсолютным приоритетом прибыли я не могу, поскольку ОАО «РЖД» является одним из геополитических инструментов государства» [45].

Такова диалектика управления публичными организациями с их двойственной природой!

Список литературы

1. Россинский Б.В. Значение организаций, реализующих государственно-властные полномочия, в системе публичного управления // *Административное право и процесс*. 2024. № 2. С. 3–9.
2. Россинский Б.В. Государственные корпорации как субъекты публичного управления // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2024. № 2. С. 153–160.
3. Коршунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М.: Норма, 2011. 240 с.
4. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // *СЗ РФ*. 2007. № 49. Ст. 6078.
5. Указ Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369 «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // *СЗ РФ*. 2008. № 12. Ст. 1112.
6. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // *СЗ РФ*. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4341.
7. Указ Президента РФ от 12 мая 2016 г. № 221 «О мерах по созданию Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // *СЗ РФ*. 2016. № 20. Ст. 2818.
8. Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (в редакции от 4 августа 2023 г.) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // *СЗ РФ*. 2007. № 48 (ч. II). Ст. 5814.
9. Указ Президента РФ от 10 июля 2008 г. № 1052 «Вопросы Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» // *СЗ РФ*. 2008. № 28. Ст. 3362.
10. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2003. № 2. Ст. 169.
11. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // *СЗ РФ*. 1995. № 34. Ст. 3426.
12. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2003. № 2. Ст. 170.
13. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // *СЗ РФ*. 2007. № 30. Ст. 3799.
14. Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» // *СЗ РФ*. 2003. № 9. Ст. 805.
15. Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги (ОАО РЖД)» // *СЗ РФ*. 2003. № 39. Ст. 3766.
16. Постановление Правительства РФ от 27 октября 2021 г. № 1838 «Об утверждении устава открытого акционерного общества «Российские железные дороги» // *СЗ РФ*. 2021. № 45. Ст. 7500.
17. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // *СЗ РФ*. 1996. № 1. Ст. 1.
18. Распоряжение Правительства РФ от 17 июня 2008 г. № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации в 2008–2015 годах Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года») // *СЗ РФ*. 2008. № 27 (ч. II). Ст. 3537.
19. Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2024 г. № 1397 «О заключении концессионного соглашения о финансировании, создании и эксплуатации инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта» // *СЗ РФ*. 2024. № 23. Ст. 4500.

рожного транспорта общего пользования от станции Крюково (Алабушево) до станции Санкт-Петербург – Главный, приобретения и эксплуатации высокоскоростного железнодорожного подвижного состава, предназначенного для перевозки пассажиров и (или) багажа на созданной инфраструктуре по маршруту «Москва – Санкт-Петербург», с обществом ограниченной ответственности «ВСМ Две Столицы» // СЗ РФ. 2024. № 24. Ст. 3361.

20. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3342.

21. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

22. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3344.

23. Приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 14 апреля 2022 г. № 200 «Об утверждении правил пономерного учёта железнодорожного подвижного состава» (зарегистрировано в Минюсте России 27 мая 2022 г. № 68604) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.06.2024).

24. Распоряжение ОАО «Российские железные дороги» от 3 июля 2006 г. № 1344р «Об установлении границ дальневосточной железной дороги – филиала ОАО «РЖД»» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.05.2024).

25. Распоряжение ОАО «Российские железные дороги» от 3 июня 2013 г. № 1235р «О порядке направления в Росжелдор представлений о приостановлении действия свидетельств на право проведения технического диагностирования при продлении срока службы грузовых вагонов» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.05.2024).

26. Распоряжение ОАО «Российские железные дороги» от 4 сентября 2017 г. № 1773р «Об утверждении Технологии рассмотрения запросов уведомлений на перевозку порожних вагонов» (Вместе с Технологией) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.05.2024).

27. Распоряжение ОАО «Российские железные дороги» от 25 октября 2018 г. № 2304/р «Об утверждении Регламента взаимодействия причастных подразделений ОАО «РЖД» при вводе прекращения или ограничений погрузки или перевозки грузов, грузобагажа, перевозок порожних грузовых вагонов» (Вместе с Регламентом) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.05.2024).

28. Распоряжение ОАО «Российские железные дороги» от 27 июля 2017 г. № 1496р «Об утверждении Порядка организации в ОАО «РЖД» работ по внесению изменений и дополнений в Тарифное руководство № 4» (Вместе с Порядком) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.05.2024).

29. Распоряжение ОАО «Российские железные дороги» от 26 ноября 2008 г. № 2504р «О Регламенте взаимодействия между Министерством транспорта Российской Федерации, Федеральным агентством железнодорожного транспорта и открытым акцио-

нерным обществом «Российские железные дороги» по вопросам участия в работе Совета по железнодорожному транспорту государств-участников Содружества» (Вместе с Регламентом) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.05.2024).

30. 50 крупнейших работодателей России – 2023. Рейтинг Forbes // Forbes.ru (дата обращения: 31.03.2024).

31. Структура и текучесть персонала – Развитие персонала – Социальный аспект – РЖД. Отчёт об устойчивости развития за 2022 г. URL: sr2022.rzd.ru (дата обращения: 31.03.2024).

32. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 «О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2366.

33. Федеральный закон от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3505.

34. Гурьев А.И. Из тупика: история одной реформы. СПб.: РЖД-Партнёр, 2008. 800 с.

35. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

36. Якунин В.И. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития. М.: Изд-во «Экономика», 2006. 432 с.

37. Smart Money. 2007. 13 августа.

38. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

39. Россинский Б.В. О системе публичного управления // Административное право и процесс. 2024. № 6. С. 3–6.

40. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3.

41. Астанин В.В. Конфликт интересов: практика управления рисками и их предупреждение в организациях, контролируемых госкорпорациями. Практическое пособие / ПАО «Объединённая авиастроительная корпорация», Государственная корпорация «Ростех». М.: Юстицинформ, 2024. 240 с.

42. Распоряжение ОАО «Российские железные дороги» от 24 февраля 2015 г. № 472р «Об утверждении антикоррупционной политики ОАО «РЖД»» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.05.2024).

43. Распоряжение ОАО «Российские железные дороги» от 7 февраля 2023 г. № 254/р «Об утверждении Методических рекомендаций по организации в ОАО «РЖД» работы в области предупреждения и противодействия коррупции» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.05.2024).

44. Распоряжение ОАО «Российские железные дороги» от 18 августа 2023 г. № 2110/р «Об утверждении Правил антикоррупционного поведения работников ОАО «РЖД» (Стандартов ответственного поведения)» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.05.2024).

45. Коммерсант. 2007. 21 февраля.

OPEN JOINT STOCK COMPANY «RUSSIAN RAILWAYS» AS A SUBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

B.V. Rossinskiy

The article discusses the possibility of using management approaches implemented in state-owned corporations for the railway industry, and first of all, in the activities of Open Joint Stock Company «Russian Railways» (RR), which owns the relevant infrastructure and is the largest carrier of the Russian rail network. It is shown that, being a commercial organization, OJSC «RR» at the same time has a social, public nature and, carrying out both production and management powers, actually acts as a natural monopolist in the field of railway transport, represents a modern transport and logistics complex of strategic importance for the Russian Federation. It is claimed that the significant participation of OJSC «RR» in the management of railway transport is largely due to the integration of centralized and decentralized management approaches in its activities, the convergence of public and private legal means in the management process. It is concluded that OJSC «RR» is a subject of public administration. It is noted that much attention is paid in the Company to issues of prevention and counteraction to possible corruption manifestations, ensuring the proper behavior of its employees.

Keywords: railway transport, state regulation, public administration, centralization of management, decentralization of management, convergence of public and private legal means, Federal Railway Transport Agency, commercial organization, open Joint Stock Company «Russian Railways», state corporation.

References

1. Rossinsky B.V. The importance of organizations exercising state power in the public administration system // *Administrative law and process*. 2024. № 2. P. 3–9.
2. Rossinsky B.V. State corporations as subjects of public administration // *Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*. 2024. № 2. P. 153–160.
3. Korshunov N. M. Convergence of private and public law: problems of theory and practice. M.: Norma, 2011. 240 p.
4. Federal Law of December 1, 2007 № 317-FL «On the State Atomic Energy Corporation Rosatom» // *CL RF*. 2007. № 49. Art. 6078.
5. Decree of the President of the Russian Federation of March 20, 2008 № 369 «On measures to create the State Atomic Energy Corporation Rosatom» // *CL RF*. 2008. № 12. Art. 1112.
6. Federal Law of July 13, 2015 № 215-FL «On the State Corporation for Space Activities «Roscosmos» // *CL RF*. 2015. № 29 (Part I). Art. 4341.
7. Decree of the President of the Russian Federation of May 12, 2016 № 221 «On measures to create the State Corporation for Space Activities «Roscosmos» // *CL RF*. 2016. № 20. Art. 2818.
8. Federal Law of November 23, 2007 № 270-FL (as amended on August 4, 2023) «On the State Corporation for Promoting the Development, Production and Export of High-Tech Industrial Products «Rostec» // *CL RF*. 2007. № 48 (Part II). Art. 5814.
9. Decree of the President of the Russian Federation of July 10, 2008 № 1052 «Issues of the State Corporation for promoting the development, production and export of high-tech industrial products «Russian Technologies» // *CL RF*. 2008. № 28. Art. 3362.
10. Federal Law of January 10, 2003 № 17-FL «On Railway Transport in the Russian Federation» // *CL RF*. 2003. № 2. Art. 169.
11. Federal Law of August 17, 1995 № 147-FL «On Natural Monopolies» // *CL RF*. 1995. № 34. Art. 3426.
12. Federal Law of January 10, 2003 № 18-FL «Charter of Railway Transport of the Russian Federation» // *CL RF*. 2003. № 2. Art. 170.
13. Federal Law of July 21, 2007 № 185-FL «On the Fund for Assistance to the Reformation of Housing and Communal Services» // *CL RF*. 2007. № 30. Art. 3799.
14. Federal Law of February 27, 2003 № 29-FL «On the peculiarities of management and disposal of railway transport property» // *CL RF*. 2003. № 9. Art. 805.
15. Decree of the Government of the Russian Federation of September 18, 2003 № 585 «On the creation of an open joint-stock company «Russian Railways (JSC Russian Railways)» // *CL RF*. 2003. № 39. Art. 3766.
16. Decree of the Government of the Russian Federation of October 27, 2021 № 1838 «On approval of the charter of the open joint-stock company «Russian Railways» // *CL RF*. 2021. № 45. Art. 7500.
17. Federal Law of December 26, 1995 № 208-FL «On Joint-Stock Companies» // *CL RF*. 1996. № 1. Art. 1.
18. Order of the Government of the Russian Federation dated June 17, 2008 № 877-r «On the Strategy for the Development of Railway Transport in the Russian Federation until 2030» (together with the «Action Plan for the Implementation in 2008–2015 of the Strategy for the Development of Railway Transport in the Russian Federation until 2030») // *CL RF*. 2008, № 27 (Part II), Art. 3537.
19. Order of the Government of the Russian Federation dated June 5, 2024 № 1397 «On concluding a concession agreement on the financing, creation and operation of public high-speed railway transport infrastructure from the Kryukovo (Alabushevo) station to the St. Petersburg – Main station, acquisition and operation cooperation of high-speed railway rolling stock intended for the transportation of passengers and (or) luggage on the created infrastructure along the route «Moscow – St. Petersburg», with the limited liability company «VSM Two Capitals» // *CL RF*. 2024. № 24. Art. 3361.
20. Decree of the Government of the Russian Federation of July 30, 2004 № 395 «On approval of the Regulations on the Ministry of Transport of the Russian Federation» // *CL RF*. 2004. № 32. Art. 3342.
21. Decree of the President of the Russian Federation of March 9, 2004 № 314 «On the system and structure of federal executive authorities» // *CL RF*. 2004. № 11. Art. 945.

22. Decree of the Government of the Russian Federation of July 30, 2004 № 397 «On approval of the Regulations on the Federal Agency of Railway Transport» // CL RF. 2004. № 32. Art. 3344.

23. Order of the Federal Agency for Railway Transport dated April 14, 2022 № 200 «On approval of the rules for number registration of railway rolling stock» (registered with the Ministry of Justice of Russia on May 27, 2022 68604) // LRS «Consultant Plus» (Date of access: 18.06.2024).

24. Order of JSC Russian Railways dated July 3, 2006 № 1344r «On establishing the boundaries of the Far Eastern Railway – a branch of JSC Russian Railways» // LRS «ConsultantPlus» (Date of access: 05.29.2024).

25. Order of JSC «Russian Railways» dated June 3, 2013 № 1235r «On the procedure for sending to Roszheldor applications for suspension of certificates for the right to conduct technical diagnostics when extending the service life of freight cars» // LRS «Consultant Plus» (Date of access: 29.05.2024).

26. Order of JSC Russian Railways dated September 4, 2017 № 1773r «On approval of the Technology for considering requests and notifications for the transportation of empty cars» (Together with the Technology) // LRS «ConsultantPlus» (Date of access: 29.05. 2024).

27. Order of JSC Russian Railways dated October 25, 2018 № 2304/r «On approval of the Regulations for the interaction of involved divisions of JSC Russian Railways when introducing cessations or restrictions on the loading or transportation of goods, cargo luggage, transportation of empty freight cars» (Together with the Regulations) // LRS «ConsultantPlus» (Date of access: 05.29.2024).

28. Order of JSC Russian Railways dated July 27, 2017 № 1496r «On approval of the Procedure for organizing work at JSC Russian Railways to introduce changes and additions to Tariff Guide № 4» (Together with the Procedure) // LRS «ConsultantPlus» (Date of access: 05.29.2024).

29. Order of JSC Russian Railways dated November 26, 2008 № 2504r «On the Regulations for interaction between the Ministry of Transport of the Russian Federation, the Federal Agency for Railway Transport and the open joint-stock company Russian Railways on issues of participation in the work of the Council on railway transport of the member states of the Commonwealth» (Together with the Regulations) // LRS «ConsultantPlus» (Date of access: 29.05.2024).

30. 50 largest employers in Russia – 2023. Forbes

rating. Forbes.ru. Yes of appeal March 31, 2024

31. Personnel structure and turnover – Personnel development – Social aspect – Russian Railways. Sustainability report for 2022. sr2022.rzd.ru. Retrieved March 31, 2024

32. Decree of the Government of the Russian Federation of May 18, 2001 № 384 «On the Program of Structural Reform in Railway Transport» // CL RF. 2001. № 23. Art. 2366.

33. Federal Law of August 25, 1995 № 153-FL «On Federal Railway Transport» // CL RF. 1995. № 35. Art. 3505.

34. Guryev A.I. From the dead end: the history of one reform. St. Petersburg: «RZD-Partner», 2008. 800 p.

35. Federal Law of January 12, 1996 № 7-FL «On Non-Profit Organizations» // CL RF. 1996. № 3. Art. 145.

36. Yakunin V.I. Political science of transport. Political dimension of transport development. M.: Publishing House «Economy», 2006. 432 p.

37. Yakunin V.I. // Smart Money. 2007. August 13.

38. Federal Law of December 8, 2020 № 394-FL «On the State Council of the Russian Federation» // CL RF. 2020. № 50 (Part III). Art. 8039.

39. Rossinsky B.V. About the public administration system // Administrative law and process, 2024. № 6. P. 3–6.

40. Labor Code of the Russian Federation of December 30, 2001 № 197-FL // CL RF. 2002. № 1 (Part I), Art. 3.

41. Astanin V.V. Conflict of interest: practice of risk management and their prevention in organizations controlled by state corporations. Practical manual / PJSC «United Aircraft Corporation», State Corporation «Ros-tec» / . M.: Justitsinform, 2024. 240 p.

42. Order of JSC Russian Railways dated February 24, 2015 № 472r «On approval of the anti-corruption policy of JSC Russian Railways» // LRS «Consultant Plus» (Date of access: 29.05.2024).

43. Order of JSC Russian Railways dated February 7, 2023 № 254/r «On approval of Methodological recommendations for organizing work in JSC Russian Railways in the field of preventing and combating corruption» // LRS «ConsultantPlus» (Date of access: 29.05.2024).

44. Order of JSC Russian Railways dated August 18, 2023 № 2110/r «On approval of the Rules of anti-corruption behavior of employees of JSC Russian Railways (Standards of responsible behavior)» // LRS «ConsultantPlus» (Date of access: 29.05 .2024).

45. Yakunin V.I. //Kommersant. 2007. February 21.