

Таблица

рассмотрения в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации 31 августа 2018 года замечаний и предложения ОАО «РЖД» (письмо ОАО «РЖД» от 10.08.2018 № ИСХ-15384) по проекту распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении Целевой модели рынка пассажирских железнодорожных перевозок в дальнем следовании на период до 2025 года» (далее – ЦМРПП), представленных Минтрансом России (письма от 27.08.2018 № 04-02/18931-ИС и от 28.08.2018 № 04-02/19120)

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
1.	<p>В представленной редакции текста проекта распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении Целевой модели рынка пассажирских железнодорожных перевозок в дальнем следовании на период до 2025 года» (ЦМРПП), доработанного Департаментом государственной политики в области железнодорожного транспорта Минтранса России во исполнение протокола совещания от 5 июля 2018 г. № АЛ-87 под Вашим председательством, предложения ОАО «РЖД» учтены частично.</p>	-
2.	<p>К проекту сохраняются следующие существенные замечания:</p> <p>1. Для выравнивания экономических условий между лотами и предотвращения сепарации высокодоходных и нерентабельных маршрутов рынка пассажирских перевозок в лоты одновременно включаются убыточные и прибыльные маршруты (раздел III ЦМРПП).</p> <p>Переход от действующего механизма субсидирования к адресному субсидированию</p>	<p>В разделе III ЦМРПП говорится о выравнивании экономических условий между лотами.</p> <p>Для предотвращения сепарации высокодоходных и нерентабельных маршрутов рынка пассажирских перевозок в лоты могут включаться как убыточные, так и прибыльные маршруты. Экономически обоснованная стоимость транспортного обслуживания и потребный размер субсидий определяется в целом по организационному договору (совокупности</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>социально-значимых маршрутов, предусмотренный в ЦМРПП, вытекает из необходимости обеспечения доступности транспортных услуг. Но включение в лоты прибыльных маршрутов возрождает практику перекрестного субсидирования и означает их административное отчуждение у действующих перевозчиков без установления компенсационных механизмов (раздел V ЦМРПП).</p> <p>Вместе с тем, экономика маршрутов объективно не может быть одинаковой, поскольку на разных маршрутах разный пассажиропоток, разный уровень платежеспособного спроса и пр., в данном случае необходимо четко представлять для каких целей необходимо выравнивание.</p> <p>При этом, «безальтернативность» и «конкурентность» не являются показателями экономической эффективности маршрутов, которая заложена в принцип кросс-субсидирования.</p>	<p>маршрутов каждого лота).</p> <p>Данные помаршрутного учета доходов, расходов и финансовых результатов показывают, что показатель экономической эффективности маршрута имеет переменную величину в зависимости от сезонности, населенности вагона, типа вагонов и некоторых других факторов. При этом убыточными являются, в том числе, и перевозки в вагонах купе и СВ по большей части корреспонденций. В условиях волатильности показателей экономической эффективности сегментация убыточных и прибыльных поездов на весь период действия организационных договоров не представляется возможной.</p> <p>Кроме того, одним из важнейших критериев формирования лотов является технологический и маркетинговый аспекты, предусматривающие единство технической и пассажирообразующей базы при построении маршрутной сети каждого лота, позволяющие максимально сохранить положительные эффекты масштаба и исключить технологические разрывы в организации перевозок.</p> <p>Этот подход соответствует и мировой практике, в соответствии с которой при заключении франчайзинговых контрактов в пул маршрутов таких контрактов включаются все маршруты, независимо от их эффективности, включая безальтернативные и те,</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
		<p>перевозки по которым выполняются в условиях конкуренции с другими видами транспорта.</p> <p>Таким образом, за счет выравнивания суммарной экономики маршрутов, включаемых в лот, и субсидирования (при необходимости) обеспечивается приведение лотов организационных договоров к условиям сопоставимой привлекательности для перевозчика.</p> <p>Данный подход, в отличие от предложенного ОАО «РЖД», минимизирует риски сепарации доходных и убыточных сегментов с отнесением последних на субсидиарную ответственность государства и увеличением размеров субсидирования.</p>
3.	<p>В ЦМРПП сохранилось положение о формировании пилотных лотов с маршрутами для работы независимых от ОАО «РЖД» перевозчиков с целью достижения их доли до 10% рынка.</p> <p>Это положение фактически закрепляет 10% рынка за независимыми перевозчиками, что создает неравные условия и свободы экономической деятельности по следующим причинам и не ведет к развитию конкуренцию, поскольку в случае:</p> <p>– если разыгрываемые маршруты поездов (станция отправления и прибытия, промежуточные остановки) доминирующего и независимого перевозчика между собой не накладываются, то интересы перевозчиков не пересекаются;</p>	<p>В целях реализации подпункта «а» пункта 3 «Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», предусматривающего «сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованияами, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках», ЦМРПП предусмотрено поэтапное развитие конкуренции на рынке.</p> <p>Необходимо также отметить, что в соответствии с законодательством о защите конкуренции признается доминирующим положение</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>– если разыгрываемые маршруты поездов накладываются полностью или частично, то возникающее соперничество доминирующего и независимого перевозчика будет обусловлено некорректными действиями Организатора транспортного обслуживания населения, установившего неравные условия в организационных договорах.</p>	<p>хозяйствующего субъекта, занимающего более 30% от общего объема товарного рынка. То есть данный критерий (доля рынка 30%) признается значимым для возможности хозяйствующего субъекта или группы лиц влиять на условия обращения товаров на рынке.</p> <p>Таким образом, с точки зрения законодательства о защите конкуренции, целевым показателем присутствия на рынке независимых перевозчиков в дальнейшем за рамками периода действия данной ЦМРПП должна являться доля рынка не менее 30 процентов.</p> <p>Вместе с тем, с целью исключения риска необратимых последствий и детального анализа процесса формирования конкурентной среды, калибровки модели конкуренции, ЦМРПП предусмотрено на 1 этапе лишь формирование пилотных полигонов для работы независимых перевозчиков с целью развития конкуренции в перевозке пассажиров в дальнем следовании и достижения доли независимых перевозчиков в размере лишь до 10% рынка (по пассажиро-километровой работе), включая и долю уже присутствующих на рынке независимых перевозчиков.</p> <p>Таким образом, проектом документа предусмотрено фактически присутствие на рынке ОАО «РЖД» и аффилированных с ним перевозчиков в</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
		<p>объеме не менее 90% от товарного рынка, что не позволяет расценивать это как «ущемление прав ОАО «РЖД» как с правовой, так и с методологической точек зрения.</p> <p>С целью дальнейшего развития конкуренции, на 2 этапе проводится оценка результатов работы перевозчиков, в том числе на пилотном полигоне, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> - анализ достижения перевозчиками контрольных значений ключевых показателей эффективности, установленных при заключении договора; - оценка общей эффективности предложенной модели для пассажиров и государства; - оценка рисков структурных изменений рынка железнодорожных пассажирских перевозок в дальнейшем следовании для всех его участников и реализация необходимых мер по нивелированию выявленных рисков; - анализ показателей обеспечения безопасности, устойчивости и качества транспортного обслуживания населения, притока частных инвестиций в обновление подвижного состава, оптимизации технологии организации пассажирских перевозок. <p>В случае выявления отклонений результатов деятельности от установленных показателей принимается решение о корректировке условий организационного договора, полном или частичном</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
		<p>расторжении организационного договора, полной или частичной передаче маршрутов иным перевозчикам.</p> <p>Необходимо также отметить, что при переходе на новую модель регулирования необходимо сохранить уже достигнутую долю конкуренции на рынке. Позиция ОАО «РЖД» исключает даже такую возможность.</p> <p>Таким образом, замечания и предложения ОАО «РЖД» не в полной мере отражают содержание ЦМРПП и не требуют дополнительного учета.</p>
4.	<p>Реализация предлагаемых подходов создает существенные риски ухудшения эффективности использования подвижного состава, железнодорожной инфраструктуры, повышения потребности в субсидировании из федерального бюджета.</p>	<p>Комплексный эффект от реализации документа включает:</p> <p>а) обеспечение развития конкуренции, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> - возможности для пассажира выбора перевозчиков по критериям качества, стоимости билетов, спектра оказываемых услуг; - введение механизма соревновательности между перевозчиками на этапе проведения конкурса и в результате введения конкуренции «на маршруте»; <p>б) привлечение средств в строительство нового подвижного состава за счет механизма долгосрочности инвестиционной политики в условиях заключения договоров на срок инвестиционного цикла основных средств;</p> <p>в) повышение влияния государства, как</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
		<p>заказчика перевозок на их объемы и характеристики объекта субсидирования, включая появление условий для долгосрочного планирования развития инфраструктурного комплекса;</p> <p>г) оптимизацию субсидирования в результате включения в лоты организационных договоров не только планово-убыточных, безальтернативных, но и прибыльных маршрутов, по котором не требуется субсидирование;</p> <p>д) сокращение административно-управленческих расходов на:</p> <ul style="list-style-type: none"> - обеспечение выполнения функций регулирования в соответствии с законодательством о естественных монополиях. - обеспечение выполнения функций установления экономически обоснованных и тарифов для населения в соответствии с законодательством о естественных монополиях; - обеспечение выполнения контрольно-ревизионных функций в соответствии с законодательством о естественных монополиях. <p>Реализация предлагаемых подходов создает условия повышения эффективности использования подвижного состава, железнодорожной инфраструктуры, снижения потребности в субсидировании из федерального бюджета.</p>
5.	Также в ЦМРПП сохранились положения, которые	

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>направлены на ограничение конкуренции, и создают неравноправные условия хозяйствования:</p> <p>– об «исторических лотах», к участию в конкурсе на которые допускаются только не аффилированные с ОАО «РЖД» перевозчики;</p>	<p>ЦМРПП определено, что «с целью не ухудшения сложившегося уровня конкуренции, маршруты поездов, на которых в течение 3-х лет к моменту утверждения ЦМР уже осуществляют работу не аффилированные с ОАО «РЖД» перевозчики, выделяются в «исторические лоты». К участию в конкурсе на «исторические лоты» допускаются только не аффилированные с ОАО «РЖД» перевозчики, а в случае отсутствия заявок от них, допускается рассмотрение заявок от остальных перевозчиков.»</p> <p>Соответственно особый режим конкурса для «исторических лотов» обеспечивает недопущение снижения уровня достигнутого процента присутствия независимых перевозчиков на рынке.</p>
6.	<p>– о приоритетности независимых перевозчиков перед ОАО «РЖД» и аффилированными с ним перевозчиками при определении победителя конкурса и заключении договора.</p> <p>Кроме того, реализация данного подхода противоречит статьям 15, 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части недопустимости принятия федеральными органами исполнительной власти актов, ограничивающих конкуренцию, создания преимущественных условий участия в торгах, ограничения доступа к участию в торгах, а также статье 8 Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере</p>	<p>ЦМРПП определено, что «при формировании пилотных полигонов, в условиях конкурса предусматривается возможность участия в конкурсе всех перевозчиков, а также правило, определяющее при определении победителя конкурса и заключении договора приоритет независимых перевозчиков перед ОАО «РЖД» и аффилированными с ним перевозчиками только в случае равенства прочих предлагаемых перевозчиками условий конкурса.»</p> <p>Это означает, что ЦМРПП не предусматривает невозможность участия доминирующих перевозчиков в конкурсах на право заключения организационных</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предусматривающей создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Кроме того, это противоречит заложенным в ЦМРПП принципам снижения барьеров входа на рынок перевозки пассажиров в дальнем следовании (стр. 5), развития конкуренции через создание равных экономических условий для всех перевозчиков (стр. 5), обеспечения равных конкурентных условий для перевозчиков (стр. 7, 21).</p>	<p>договоров.</p> <p>При формировании пилотных полигонов, в условиях конкурса предусматривается, что с целью развития конкуренции, при прочих равных условиях (соответствие требованиям законодательства к перевозчикам, наличие опыта работы и пр.) независимые перевозчики имеют приоритет субъектами естественных монополий (СЕМ) (в переходный период) или доминирующими хозяйствующими субъектами (ДХС) при определении победителя конкурса и заключении договора.</p> <p>Таким образом, нет прямого запрета на участие СЕМ и ДХС в конкурсе, а приоритетность развития конкуренции является одним из условий проведения конкурса, как один из элементов государственной политики и норм законодательства, в частности статьи 4 Федерального закона «О естественных монополиях» в части недопустимости создания препятствия для перехода рынков из состояния естественной монополии в состояние конкуренции, а также подпункта «а» пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618.</p> <p>Что касается тезисов ОАО «РЖД» о якобы имеющихся нарушениях ряда законов, необходимо отметить, что они имели бы основание в том случае, если относились к конкурентному состоянию рынка.</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
		<p>Для рассматриваемого ЦМРПП состояния рынка законодательством Российской Федерации предусмотрен целый ряд механизмов, регулирующих деятельность СЕМ и ЕХС не так, как деятельность обычных хозяйствующих субъектов в условиях конкурентных рынков. Это такие механизмы как тарифное регулирование, стандарты раскрытия информации, антимонопольный контроль и прочие. В ЦМРПП речь идет как раз о необходимости поэтапного выхода рынка из состояния концентрации хозяйственной деятельности ДМХ, сопоставимой с СЕМ, в состояние конкурентного рынка.</p> <p>Аналогичные механизмы и принципы государственной политики используются в других сферах, например, в отношении субъектов малого предпринимательства при участии в конкурсах.</p> <p>В условиях, когда ЦМРПП предполагает присутствие ОАО «РЖД» и группы лиц на рынке перевозок в объеме не менее 90% (условия, сопоставимые с естественной монополией) аргументы о создании неравных условий, ущемляющих ОАО «РЖД» и группу лиц, не состоятельны.</p> <p>Вместе с тем, в ЦМРПП предлагается термин «ОАО «РЖД» и аффилированные с ним перевозчики» заменить на термин «хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение на рынке пассажирских железнодорожных перевозок, и его</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
		группа лиц».
7.	<p>3. ЦМРПП предусмотрено придание услугам локомотивной тяги при осуществлении пассажирских перевозок в дальнем следовании публичного статуса и обеспечение недискриминационного доступа к ремонтно-обслуживающим комплексам.</p> <p>Практически это означает, что при наличии технической возможности владелец локомотивов и ремонтных предприятий обязан на недискриминационной основе оказывать эти услуги. Очевидно, что эти правила должны распространяться на всех владельцев локомотивов и депо, а не только ОАО «РЖД».</p> <p>В отношении публичности оказания услуг локомотивной тяги следует отметить следующее.</p> <p>В соответствии со статьей 426 Гражданского кодекса Российской Федерации публичным договором признается договор, заключенный лицом, осуществляющим предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, и устанавливающий его обязанности по продаже товаров, выполнению работ либо оказанию услуг, которые такое лицо по характеру своей деятельности должно осуществлять в отношении каждого, кто к нему обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.).</p>	<p>Под «услугами локомотивной тяги» в ЦМРПП не подразумеваются такие услуги, как предоставление локомотива в аренду или на ином вещном праве. Такого рода услуги оказываются на конкурентном рынке, их условия регулируются принципом свободы договора в соответствии с Гражданским Кодексом и не требуют отдельного урегулирования специальным законодательством. Именно поэтому эти услуги не могут быть предметом регулирования Закона о железнодорожном транспорте.</p> <p>Речь идет о комплексных специализированных услугах, которые связаны с оказанием услуг локомотивной тяги в комплексе с организацией продвижения поездных формирований по инфраструктуре общего пользования. Такие услуги могут оказываться независимым перевозчикам в сфере пассажирских перевозок (например, ЗАО «ТКС», АО ТК «Гранд Сервис Экспресс»).</p> <p>Оказание таких услуг на публичной основе позволит существенно снизить технологический и экономический барьер входа на рынок пассажирских перевозок.</p> <p>Кроме того, ЦМРПП направлена на снятие возможных барьеров и исключение возможности, лицу, владеющему тяговым подвижным составом, злоупотреблять своим положением путем</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>Практически это означает, что при наличии технической возможности владелец локомотивов обязан на недискриминационной основе оказывать эти услуги каждому, к нему обратившемуся.</p> <p>Поскольку непонятно правовое содержание «услуги локомотивной тяги», непонятна и аргументация в пользу необходимости ее публичности. Создается впечатление (возможно), что публичность «услуги локомотивной тяги» необходима зарождающемуся сегменту независимых пассажирских перевозчиков в дальнейшем следовании в целях обеспечения собственно локомотивной тягой организуемых ими перевозок при отсутствии собственных локомотивов, но при их наличии у АО «ФПК» (альтернатива предложению, содержащемуся в одной из предыдущих версий проекта ЦМРПП по «регулированию поведенческих условий доминирующего перевозчика как в части технологии, так и предельной стоимости»). В таком случае публичность «услуги локомотивной тяги» нужна исключительно для того, чтобы облегчить независимым перевозчикам доступ к активам конкурирующих компаний. Вряд ли такие условия можно назвать «развитием добросовестной конкуренции» как принципа, закрепленного в Указе Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».</p>	<p>установления различных цен на услуги (при отсутствии экономического или технологического обоснования таких различий) в отношении разных перевозчиков.</p> <p>Введение публичности оказания услуг локомотивной тяги обеспечит недопущение случаев дискриминации в отношении перевозчиков при пользовании услугами локомотивной тяги в соответствии с правилами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.</p> <p>С целью раскрытия правового содержания услуг локомотивной тяги в План реализации ЦМРПП включено мероприятие по внесению в законодательство (Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации) изменений, направленных на регулирование отношений по оказанию услуг локомотивной тяги в качестве публичного договора.</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>Также ЦМРПП предполагает введение государственного регулирования цен на услуги локомотивной тяги.</p> <p>Следует отметить, что в действующем законодательстве понятие «услуги локомотивной тяги» отсутствует. Не раскрыто его содержание и в рассматриваемом проекте ЦМРПП.</p> <p>Потребуется разработка, нормативное закрепление и реализация целого комплекса механизмов, определяющих доступ к этим услугам, порядок ценообразования и финансирования.</p> <p>По мнению ОАО «РЖД», под упоминаемыми в Федеральном законе от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» услугами локомотивной тяги подразумевается аренда транспортного средства с предоставлением услуг по управлению и технической эксплуатации либо без таких услуг.</p> <p>Иное понимание данного термина в отрыве от услуги перевозки будет противоречить урегулированным в законодательстве положениям о договоре перевозки и о договоре аренды транспортного средства.</p> <p>Ранее в заключениях Минюста России (от 13 августа 2008 г. №09/8031-АВ и от 10 декабря 2008 г. №09/13105) на разработанный Минтрансом России проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в</p>	

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>Российской Федерации» указывалось, что законопроект содержит понятие «услуги локомотивной тяги», однако в законопроекте отсутствуют и требуют отражения положения, определяющие: что же такое «локомотивная тяга», в чём отличие локомотивной тяги от перевозки, и к какому виду деятельности услуги локомотивной тяги относятся.</p> <p>Поскольку отсутствует легитимное понимание «услуги локомотивной тяги», остается непонятным взаимоотношение перевозчика и исполнителя «услуги локомотивной тяги».</p> <p>Правовая конструкция института перевозки в российском праве построена таким образом, что именно перевозчик является лицом, осуществляющим доставку пассажира, груза, багажа или грузобагажа в пункт назначения железнодорожным транспортом. Поэтому именно перевозчик для выполнения перевозки обязан обладать локомотивом, посредством которого он сможет осуществить физическое перемещение пассажира, груза, багажа, грузобагажа в пространстве.</p> <p>Существует точка зрения о нецелесообразности использования в законодательстве термина «услуги локомотивной тяги». Может сформироваться мнение, что при исполнении «услуги локомотивной тяги» владелец локомотива (исполнитель услуги), а не перевозчик, заказывающий «услуги локомотивной тяги», будет осуществлять физическое перемещение</p>	

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>пассажира, груза, багажа, грузобагажа в пространстве. Тем самым именно исполнитель услуги будет фактически осуществлять перевозку, не являясь при этом юридически перевозчиком, то есть, происходит подмена договора перевозки договором об оказании услуг локомотивной тяги.</p>	
8.	<p>Что касается существующей системы технического обслуживания и ремонта подвижного состава, то следует отметить, что она сформировалась исходя из принципов повышения эффективности деятельности компании, учитывающей сложившуюся маршрутную сеть пассажирских перевозок.</p> <p>В данном виде деятельности уже сложились рыночные отношения за счет:</p> <ul style="list-style-type: none"> – привлечения на конкурсной основе значительного количества сторонних организаций, выполняющих частично или полностью ремонтно – обслуживающие функции; – наличия большого количества вагоноремонтных и локомотиворемонтных заводов способных оказывать эти услуги. <p>В соответствии с законодательством Российской Федерации обеспечение недискриминационного доступа осуществляется путем утверждения федеральным законом или нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации правил недискриминационного доступа.</p>	<p>Отсутствие естественно-монопольного состояния рынка ремонта и сервисного обслуживания в целом в ЦМРПП не оспаривается. Конкурентный характер зафиксирован в ЦМРПП.</p> <p>Исключение данного тезиса не целесообразно, так как нахождение ремонтных мощностей и локомотивной тяги в распоряжении доминирующих участников может привести к злоупотреблениям и ограничению доступа к ним независимых перевозчиков.</p> <p>В частности, имеются случаи, когда совмещение АО «ФПК» функций перевозчика и хозяйствующего субъекта в сфере услуг ремонта приводит к злоупотреблению доминирующим положением.</p> <p>Например, в соответствии с предписанием Московского УФАС России АО «Федеральная пассажирская компания» признана злоупотребляющей доминирующим положением по фактам навязывания со стороны АО «ФПК» невыгодных условий договоров перевозки для собственников вагонов. В</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>Согласно статье 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» могут устанавливаться правила недискриминационного доступа на товарные рынки и (или) к товарам, производимым или реализуемым субъектами естественных монополий, а также правила недискриминационного доступа к товарам, производимым и (или) реализуемым хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение и не являющимся субъектом естественной монополии, доля которого на соответствующем товарном рынке составляет более семидесяти процентов.</p> <p>Иных оснований для установления правил недискриминационного доступа не имеется.</p> <p>Поскольку в проекте указано, что в области ремонтно-сервисных услуг пассажирского подвижного состава сформирован конкурентный рынок, оснований для применения процедур недискриминационного доступа не имеется.</p> <p>Доступ перевозчиков к услугам депо должен осуществляться на договорной основе, с соблюдением норм законодательства о защите конкуренции.</p> <p>Кроме того, замена конкурентных условий государственным регулированием, как правило, приводит либо к недофинансированию поставщика услуг, либо к необходимости субсидирования из федерального бюджета. При этом снижается</p>	<p>частности, компания настаивала на техобслуживании вагонов только на собственных ремонтных предприятиях. В противном случае при проведении ремонта на иных специализированных предприятиях, АО «ФПК» проводила дополнительные “комиссионные осмотры” с длительным простоем вагонов.</p> <p>Арбитражный суд города Москвы поддержал решение УФАС по городу Москве.</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>эффективность оказания услуг.</p> <p>В результате принятия содержащихся в ЦМРПП предложений по услугам локомотивной тяги может произойти:</p> <ul style="list-style-type: none">– создание правовой возможности для заключения с пассажирами/грузоотправителями договоров перевозки лицами (перевозчиками, заказавшими услуги локомотивной тяги), фактически не являющимися перевозчиками;– появление нового субъекта (лица, оказывающего услуги локомотивной тяги), который, не будучи перевозчиком и поэтому не имеющим лицензию на перевозку, фактически будет выполнять перевозку;- нарушение требований в области обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, поскольку именно перевозчик должен отвечать за обеспечение безопасных условий проезда пассажиров, безопасности и сохранности перевозок грузов, багажа и грузобагажа, безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, за ним осуществляется лицензионный и иной контроль. <p>Таким образом, предложение о введении публичности «услуг локомотивной тяги», при отсутствии понимания правового характера данной услуги, существующей публичности услуги перевозки и отсутствия аргументации целесообразности её введения,</p>	

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>является непроработанным.</p> <p>В связи с изложенным целесообразно исключить указанные спорные положения из ЦМРПП.</p>	
9.	<p>4. ЦМРПП содержит ссылки на законопроект «Об организации регулярных пассажирских железнодорожных перевозок и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - законопроект) как основополагающий документ, формирующий нормативные правовые предпосылки для её реализации.</p> <p>Такой подход является несвоевременным, поскольку указанный законопроект был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в апреле 2018 года и запланирован к рассмотрению в период осенней сессии 2018 года. Позиция ОАО «РЖД» по данному документу направлена в Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.</p> <p>В конечном счете, ЦМРПП будет базироваться на нормах законопроекта в том виде, в котором их примут законодатели.</p>	<p>ЦМРПП не содержит ссылок «на еще не принятый законопроект», а описывает состояние товарного рынка и регулирования общественных отношений при условии принятия данного закона (что и предусмотрено Планом мероприятий).</p> <p>Следует отметить, что подобный подход не является уникальным, характерным исключительно для ЦМРПП. Примером реализации аналогичной ситуации является принятие в 2001 г. Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2001 г. № 384 – за два года до принятия основных законов, регулирующих деятельность железнодорожного транспорта, данные законы в программе перечислены.</p> <p>В целом любые концептуальные документы, например, Концепции, дорожные карты, планы мероприятий могут содержать в себе положения о необходимости разработки и принятия конкретных нормативных правовых актов и описывать основные положения, которые должны в них содержаться.</p>
10.	<p>В связи с этим, считаем целесообразным при дальнейшем рассмотрении ЦМРПП исключить</p>	<p>В соответствии с ЦМРПП и законопроектом об</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>следующие положения:</p> <p>– о согласовании перевозки, выполняемой без заключения организационных договоров, с Организатором транспортного обслуживания населения в случаях и порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации (данное положение на стр. 16 противоречит также заложенному в ЦМРПП принципу снижения барьеров входа на рынок перевозки пассажиров в дальнем следовании (стр. 5) и позиции Минтранса России, изложенной в п. 11 таблицы комментариев, о снятии необоснованных «административных» препятствий и недопущения случаев дискриминации в отношении перевозчиков);</p>	<p>организации регулярных пассажирских железнодорожных перевозок под Организатором понимается сторона по организационному договору, которая имеет полномочия на организацию транспортного обслуживания населения, установление тарифов на перевозки, компенсацию перевозчику потерь в доходах.</p> <p>Организация регулярных пассажирских железнодорожных перевозок по маршрутам поездов дальнего следования осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области железнодорожного транспорта (Организатор).</p> <p>Редакция ЦМРПП предусматривает необходимость согласования маршрута (маршрутов), размеров движения, графика и объемов регулярных перевозок без заключения регуляторных договоров с Организаторами пассажирских перевозок только в случаях, предусмотренных Правительством Российской Федерации.</p> <p>Подлежат согласованию перевозки по установленным стандартам, маршруты которых полностью или частично совпадают с маршрутами, вошедшими в уже заключенный организационный договор.</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
		<p>Такое согласование обусловлено необходимостью недопущения экономики лота по уже заключенному договору и роста бюджетной нагрузки в случае наличия субсидий.</p> <p>На основе предварительной оценки влияния изменения параметров перевозок в нерегулируемой сфере (вне рамок регуляторных транспортных договоров) на параметры финансового результата перевозчиков в регулируемой сфере (по организационным регуляторным договорам) перевозки вне организационного договора согласовываются Организатором в случае отсутствия роста убыточности перевозок по заключенным договорам в результате возможного начала новых перевозок, либо в случае наличия таких убытков при условии компенсации их перевозчиком, претендующим на перевозки вне организационного договора.</p> <p>Не предусмотрено согласование с Организатором осуществление высоко-скоростных перевозок, высоко-комфортных перевозок (класс вагонов и услуг выше СВ), туристских перевозок, нерегулярных перевозок.</p>
11.	– об установлении Правительством Российской Федерации порядка доступа перевозчиков к услугам по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования в период временного	<p>Порядок доступа к услугам по использованию инфраструктуры регулируется Правительством Российской Федерации в соответствии с</p>

№	Замечания и предложения ОАО «РЖД»	Комментарии Аналитического центра
	<p>интервала пикового роста объемов перевозок населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на отдельных участках инфраструктуры железнодорожного транспорта с соблюдением баланса обеспечения потребности пассажиров в перевозках железнодорожным транспортом в дальнем следовании и пригородном сообщении (раздел V ЦМРПП).</p>	<p>законодательством Российской Федерации (17-ФЗ от 10.01.2003 г. - часть 2 статьи 14).</p> <p>При этом, Правительству Российской Федерации дано право устанавливать приоритеты в рамках существующих правил регулирования недискриминационного доступа в условиях ограничения пропускной способности.</p> <p>В таких условиях, например, перевозки по организационному договору могут иметь приоритет перед нерегулярными перевозками, а маятниковые перевозки в пригородном сообщении в часы пик могут иметь приоритет перед перевозками в дальнем следовании, которые не имеют жесткой привязки к времени прибытия (в иные часы о приоритете пригородных перевозок речь не идет).</p> <p>При возникновении дефицита пропускной способности ОАО «РЖД» должны приниматься меры по увеличению инфраструктурных мощностей.</p>