

- опережающее инновационное развитие научно-технической и технологической базы на основе передовых мировых достижений и прорывных технологий, включая внедрение новых инфокоммуникационных и навигационных систем, систем телематического мониторинга транспортных потоков и интеллектуальных транспортных систем;

- совершенствование законодательной-правовой базы и методов государственного регулирования развития транспортной системы, обеспечивающих достижение целей и индикаторов стратегии;

- развитие обеспечения отрасли трудовыми ресурсами;

- создание эффективной системы управления реализацией стратегии.

Необходима увязка стратегии с субъектами Федерации. Основным механизмом являются Федеральные целевые программы развития транспорта, региональные программы социально-экономического развития, а также региональные и муниципальные программы развития транспорта. Важное значение при этом имеет увязка мероприятий программ со схемами территориального планирования для ре-

гионов, областей, городов. Необходима координация всех этих составляющих. Результатом должен быть согласованный стратегический план, увязывающий мероприятия различных программ.

Система взаимосвязанных мероприятий предполагает также разделение интересов и ответственности между Федерацией, регионами и муниципалитетами, а также между государством и бизнесом.

Увязка стратегии с ресурсообеспечивающими отраслями определяет ее реализуемость.

Транспортная стратегия формирует значительный заказ на продукцию машиностроения. Прежде всего это касается обеспечения отрасли современными транспортными средствами.

Для реализации Стратегии необходимы значительные ресурсы строительных материалов.

Таким образом, транспортная отрасль формирует системный заказ отраслям промышленности. С одной стороны, они получают стимул к развитию, а с другой — становятся зависимыми от ритмичности реализации Транспортной стратегии и обеспече-

ния ее другими отраслями. Необходима согласованная последовательность наращивания мощностей отраслей промышленности строительных материалов, машиностроения, образования. Она должна быть выработана в процессе реализации стратегии, а затем включена в соответствующие отраслевые программы. Взаимоотношения транспорта с поставщиками технических средств и других материальных ресурсов должны стать объектом государственного регулирования.

Необходима разработка программы развития отечественного производства материалов, машин и оборудования для транспортной системы. Нужны меры государственной поддержки производителей.

Информационно-аналитическое обеспечение должна предоставить Единая автоматизированная информационно-аналитическая система управления транспортным комплексом.

В заключение хотелось бы отметить, что представленная Транспортная стратегия является инновационной по своему характеру. Многие решения по ее реализации сегодня находятся в стадии проработки, а часть предстоит разработать в ходе выполнения.

О необходимости комплексного подхода к проблеме транспортной безопасности

В.В. МИХНО, руководитель Северо-Западного территориального управления Федерального агентства железнодорожного транспорта



Транспорт, ввиду специфики своей работы, является источником потенциальной опасности, а если в его деятельность вмешиваться незаконными агрессивными действиями, то потенциальная опасность становится реальной.

Россия имеет протяженные транспортные коммуникации. На ее территории располагаются сотни тысяч транспортных объектов. Только на железных дорогах их свыше 70 тысяч. Отдельными мерами невозможно обеспечить транспортную безопасность. К выработке общегосударственной политики в области транспортной безопасности необходимо подходить комплексно, охватывая все виды транспорта целиком. Для обеспечения транспортной безо-

пасности необходимо решить три основные задачи:

1. Создать полноценную нормативную правовую базу в этой области;

2. Создать единую государственную систему обеспечения транспортной безопасности, с помощью которой будут реализовываться принятые законы и подзаконные акты;

3. Обеспечить эффективное управление этой системой (система должна оперативно реагировать на все вызовы и проявления актов незаконного вме-

шательства в деятельность транспорта, а главное — предупреждать их).

До недавнего времени вопросам юридической регламентации деятельности различных субъектов по обеспечению транспортной безопасности не придавалось существенного значения. Однако после подписания 9 февраля 2007 г. Президентом Российской Федерации федерального закона № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» они впервые получили юридическое закрепление. Данный закон конкретизировал задачи в области обеспечения транспортной безопасности, устранил пробелы в правовом регулировании, определил единый алгоритм действий по обеспечению транспортной безопасности на всех видах транспорта.

В целях реализации положений закона «О транспортной безопасности», создания единой государственной системы обеспечения транспортной безопасности приказом министра транспорта 9 октября 2007 года в структуре Министерства транспорта был создан Департамент транспортной безопасности и специальных программ. На него возложены функции по выработке государственной политики и регулированию вопросов обеспечения транспортной безопасности.

В настоящее время разработаны и проходят процедуру согласования проекты четырех постановлений Правительства РФ и двух приказов Минтранса. Принятие этих базовых документов позволит уже в этом году на практике начать реализовывать мероприятия, определенные федеральным законом. В соответствии с разработанными проектами нормативных правовых актов все федеральные агентства по видам транспорта, подведомственные Министерству транспорта, наделяются полномочиями компетентного органа в области обеспечения транспортной безопасности. На них будут возложены следующие функции: аккредитация специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности; утверждение результатов проведенной оценки уязвимости объектов железнодорожного транспорта; проведение категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; ведение реестра категорированных объектов; утверждение планов обеспечения транспортной безопасности. В целях эффективного и действенного контроля за обеспечением транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры функциями контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности в соответствии с новым законодательством наделяется Федеральная служба по контролю и надзору в сфере транспорта.

Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности» основная нагрузка по его исполнению ляжет на субъекты транспортной инфраструктуры — юридические и физические лица, являющиеся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Работы по технической и физической защите объекта должны выполняться силами и за счет средств владельца транспортной инфраструктуры. Вопрос цены реализации требований



закона во многом будет определяться подзаконными актами.

Вместе с тем считаем, что значительную финансовую нагрузку должно нести и государство.

Таким образом, непосредственный контроль за безопасностью на железнодорожном транспорте не является функцией Федерального агентства железнодорожного транспорта и его территориальных управлений. Однако при исполнении большинства полномочий, которыми наделены территориальные управления Росжелдора, нами отслеживается соблюдение владельцами инфраструктуры нормативных актов, технических норм и правил как при проектировании (строительстве), так и при последующей эксплуатации железнодорожных путей, в том числе и с целью обеспечения безопасности движения. Основная проблема, с которой приходится сталкиваться управлению при реализации возложенных на него полномочий, — это пробелы в законодательстве, отсутствие целого ряда необходимых нормативно-правовых актов и последовательности в их принятии. Так, например, в соответствии с федеральным законом о железнодорожном транспорте Правительством Российской Федерации в постановлении № 233 от 18 апреля 2005 г. утверждены «Правила примыкания к железнодорожным путям общего пользования строящихся, новых или восстановленных путей общего и необщего пользования и закрытия железнодорожных путей общего пользования, в том числе малоинтенсивных линий и участков, и железнодорожных станций». Вступил в силу Регламент, регулирующий порядок

получения разрешения на примыкание ж.д. путей необщего пользования к ж.д. путям общего пользования. На практике по применению данных документов, тем не менее, остаются вопросы. С момента начала действия вышеупомянутого постановления правительства № 233 от 18.04.2005 г. прошло более трех лет, прежде чем были разработаны и приняты «Порядок определения места примыкания строящихся, реконструируемых или восстановленных железнодорожных путей необщего пользования к железнодорожным путям общего пользования» и «Порядок примыкания к железнодорожным путям необщего пользования строящихся железнодорожных путей необщего пользования» (приказы Минтранса № 125 и № 127 от 06.08.08). К сожалению, эти долгожданные документы далеки не только от идеала, но и от сложившейся практики. О какой безопасности может идти речь, когда определение места примыкания — решение, которое должно обуславливаться техническими параметрами, — согласно новым порядкам принимается большинством голосов членов комиссии.

К обстоятельствам, затрудняющим работу, можно отнести и определенный федеральным законом «О техническом регулировании» порядок регламентации отношений, связанных со сложными техническими процессами, согласно которому такая регламентация осуществляется в форме федерального закона. Тем самым полномочия федеральных органов исполнительной власти, касающиеся нормотворческой деятельности в области железнодорожного транспорта, фактически нивели-



рованы. Сам закон, как известно, был принят в 2003 году, но необходимые технические регламенты отсутствуют до сих пор. Вместе с тем предприятия развиваются, строятся новые пути необщего пользования, реконструируются имеющиеся. Нам приходится руководствоваться устаревшими нормами. В связи с этим одной из наиболее животрепещущих проблем является отмена лицензирования деятельности по проектированию и строительству зданий (сооружений) и инженерным изысканиям для такого строительства. В соответствии с изменениями, внесенными в Градостроительный кодекс, решение вопросов качества в этой сфере уже в следующем году планируется отдать на откуп саморегулируемым организациям. В то же время всем хорошо известно, что безопасность на железнодорожном транспорте в значительной, если не в наибольшей степени зависит от требований, предъявляемых к качеству при строительстве путей.

С 1 января 2006 года прекратилось лицензирование деятельности по техническому обслуживанию и ремонту подвижного состава и технических средств. При этом единая система осуществления контроля и надзора за качеством ремонта вагонов в настоящее время отсутствует.

Считаем необходимым ввести независимый контроль при приемке вагонов после ремонта. В настоящее время в руководствах по деповскому и капитальному ремонту (утвержденных еще МПС) прописана обязанность сдавать отремонтированные вагоны «приемщику вагонов МПС». Заметим, что в момент издания данных нормативных актов МПС РФ был органом государственной власти. Вместе с тем, при проведении реформы на железно-

рожном транспорте, реорганизации федеральных органов исполнительной власти приемщики вагонов остались в штате ОАО «РЖД», и в настоящее время сложилась ситуация, когда вагоноремонтное предприятие, не входящее в систему ОАО «РЖД», должно сдавать вагоны сотруднику своего конкурента.

Наверное, можно во вновь принимаемых нормативных актах наделить соответствующими полномочиями сотрудников ОАО «РЖД», но, как видится, в данной ситуации все-таки будет правильней и логичней, если принимать вагоны у предприятий, не входящих в ОАО «РЖД», будет не конкурирующая, а какая-то независимая структура.

Рассмотрение обращений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и владельцев железнодорожных путей необщего пользования, расположенных в регионе деятельности территориального органа, по вопросам взаимодействия в единых технологических процессах работы железнодорожных путей необщего пользования и железнодорожных станций примыкания и выдача заключений по ним также является немаловажной функцией территориального управления Росжелдора. В связи с этим необходимо отметить, что серьезную проблему представляют своевременная разработка и пересмотр единых технологических процессов работы предприятий (ЕТП), выполняющих погрузку и выгрузку 100 и более единиц подвижного состава в сутки. Наличие единого технологического процесса работы железнодорожных путей необщего пользования обусловлено требованиями федерального закона от 10 января 2003 г. №18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта», а порядок его разработки и утверждения ус-

танавливается правилами перевозок грузов железнодорожным транспортом. Существенные разногласия между ОАО «РЖД» и владельцами подъездных путей необщего пользования приводят к длительному отсутствию согласованных и подписанных ЕТП. В соответствии с п. 5.5 «Правил эксплуатации и обслуживания железнодорожных путей необщего пользования», утвержденных приказом МПС России от 18 июня 2003 г. № 26 и зарегистрированных в Минюсте России 19 июня 2003 г. № 4764, разработка единого технологического процесса осуществляется совместной комиссией заинтересованных организаций на основании ряда документов. В их число входят также выписки из техническо-распорядительных актов станций и Инструкции о порядке обслуживания и организации движения на железнодорожном пути необщего пользования, которыми регламентируются, в частности, требования по безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта. Учитывая, что ЕТП является документом, регулирующим отношения между владельцем инфраструктуры и владельцем железнодорожных путей необщего пользования по вопросам функционирования станции примыкания и железнодорожных путей необщего пользования, и что разногласия возникают в части применения специальных положений, регламентирующих технические и технологические вопросы в работе железнодорожного транспорта, разрешить споры, возникающие при заключении или при пересмотре ЕТП, в арбитражном суде возможно, поскольку данные споры ему неподведомственны. Арбитражный суд рассматривает споры, возникающие при заключении договора на эксплуатацию железнодорожных путей необщего пользования, который должен учитывать единые технологические процессы работы железнодорожных путей необщего пользования и станций примыкания. Поэтому Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации в информационном письме от 4 марта 2008 г. № 125 рекомендовал арбитражным судам в случаях, когда в ходе рассмотрения преддоговорного спора по условиям такого договора будет установлено, что он касается вопросов, связанных с несогласованными сторонами разногласиями по ЕТП, решение арбитражного суда по такому спору принимать с учетом заключения Федерального агентства железнодорожного транспорта

по неурегулированным вопросам ЕТП. Однако необходимо отметить, что при наличии реально существующих проблем по урегулированию разногласий между владельцами железнодорожных путей необщего пользования и владельцем инфраструктуры общего пользования обращений к нам поступает недостаточно.

В связи с этим нельзя не затронуть тему взаимодействия портов (как владельцев путей необщего пользования) и железной дороги. В процессе освоения растущего грузооборота особенно важным является обеспечение согласованных мероприятий с обеих сторон. В настоящее время принят федеральный закон Российской Федерации от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации». Статья 27 устанавливает, что порядок взаимодействия, права, обязанности операторов морских терминалов и перевозчиков при оказании услуг по перевалке грузов в морском порту определяются узловыми соглашениями. К сожалению, до настоящего времени нормативная база по порядку заключения узловых соглашений отсутствует, что, естественно, не способствует полноценной в рамках нормативного поля работе портов с железнодорожным перевозчиком. Более того, имеются разногласия в понимании того, является ли ЕТП работы железнодорожной станции и оператора морского терминала основой для узлового соглашения, должен ли такой ЕТП быть подписан как отдельный документ. Данный спор может разрешить только соответствующий нормативно-правовой документ. По нашему мнению, развитие предпортовых станций должно быть взаимоу-

вязано с комплексным развитием портовых мощностей (фронтов выгрузки, складов, вагоноопрокидывателей, эстакад). Они должны соответствовать скоростям доставки грузов и загрузке судов, обеспечивать минимальное время погрузочно-разгрузочных работ, в противном случае нарушается ритмичность работы станций, происходит накопление вагонов на станциях, возрастает количество брошенных поездов. Нами был проведен анализ обстановки по выгрузке грузов, в том числе из полувагонов, в 2007 году: наблюдается периодическое скопление груженых вагонов именно из-за несогласованности деятельности портов и ОАО «РЖД». Вследствие этого, парк этих вагонов превышал технологические нормы ежедневной выгрузки, что приводило к ухудшению планирования подвода поездов, парализуя тем самым работу предпортовых станций, что, естественно, являлось прямой угрозой для безопасности движения.

И еще один вопрос, который является актуальным в свете безопасности на железнодорожном транспорте, как составляющей транспортного комплекса Российской Федерации, — это организация подготовки специалистов в области транспортной безопасности. В соответствии с приказом министра транспорта и министра труда и социального развития РФ № 49/126 от 11 мая 2000 г. все специалисты и руководители промышленного железнодорожного транспорта, связанные с безопасностью движения, обязаны раз в пять лет проходить повышение квалификации и аттестацию на предмет соответствия занимаемой должности. Важно отметить, что согласно п. 4

ст. 25 ФЗ «О железнодорожном транспорте в РФ» порядок, сроки проведения указанной аттестации, а также порядок формирования аттестационной комиссии устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области железнодорожного транспорта. Действующий в настоящее время приказ Министерства транспорта РФ и Министерства труда РФ от 11 марта 1994 г. № 13/11 в результате проведенной реформы федеральных органов исполнительной власти устарел и не дает четкого ответа на вопрос, какой именно орган власти должен проводить аттестацию специалистов и руководителей промышленного железнодорожного транспорта на предмет соответствия занимаемой должности. Данным приказом установлен перечень учебных заведений, в которых проводится аттестация. Этот перечень не распространяется на железнодорожный транспорт, отнесенный к ведению МПС, так как МПС самостоятельно устанавливало такие учебные заведения. Именно на основании Приказа № 13/11 повышение квалификации, предшествующее аттестации, осуществляется в Институте повышения квалификации и переподготовки при ПГУПС начиная с 2000 г. Активно участвуют в проведении занятий и делятся своим опытом руководители и ведущие специалисты служб Октябрьской ж.-д., Петербургского филиала Академии стандартизации, метрологии и сертификации, других институтов и организаций, что позволяет повысить практическую направленность и актуальность учебных курсов.

С сожалением приходится отметить, что нередко повышение квалификации проводится в непрофильных учебных заведениях, руководствующихся чисто некоммерческими интересами. При этом не учитывается специфика деятельности на железнодорожном транспорте, что не соответствует целям и задачам аттестации, таким как проверка уровня знаний и формирование высокопрофессионального кадрового состава.

В заключение еще раз хотелось бы отметить, что к проблеме обеспечения транспортной безопасности необходимо подходить комплексно и охватывать все виды транспорта. Наиболее актуальным является четкое и продуманное нормативное регулирование в области транспортной безопасности, способное создать единую государственную систему и обеспечить эффективное управление этой системой.

