

УДК 330.131.7:656.6

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РОСТРАНСНАДЗОРА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
БЕЗОПАСНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ****Васильев Ф.П.**

Доктор юридических наук, профессор,  
Юридический институт  
Московского института инженеров транспорта  
член Российской академии юридических наук (РАЮН)

**Духно Н.А.**

Доктор юридических наук, профессор,  
директор, Юридический институт  
Московского института инженеров транспорта  
член Российской академии юридических наук (РАЮН)

*Вопросы правового положения участников правоотношения за последние годы постоянно пересматриваются так как от деятельности субъектов управления (федеральных и местных) ныне зависит развитие социально-экономических вопросов России. В связи с этим надо отметить, что, авторы достаточно полно рассматривают в своих других научных (фундаментальных) трудах вопросы управленческой (административной) деятельности Минтранса России и Росжелдора. Проведенный анализ нормативных правовых актов (НПА) подтверждает о месте и роли Росжелдора на современном этапе и будет полезным для многих читателей. Особенно тем, кто интересуется деятельностью Минтранса и Росжелдора, а также государственных органов управления.*

**Ключевые слова:** *агентство, безопасность, государство, госполитика, железная дорога, комиссия, образование, политика, пассажир, регламент, система, т/стандарт, т/комиссия, экспертиза, юрлица*

Как мы знаем участниками правоотношения в юридической науке, считаются физические (граждане) и юридические лица (организации, предприятия, учреждения и т.д.), которые определены нормами Гражданского кодекса РФ (ГК РФ), федеральными конституционными законами (ФКЗ) и федеральными законами (ФЗ), а также НПА Президента и Правительства России<sup>1</sup> и иными НПА (законами субъектов РФ, нормами КоАП РФ и т.д.). А в нашем же случае определение правового положения мы можем видеть в Постановлении Правительства России от 30.07.2004 № 397 (ред. от 27.12.2014) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта»<sup>2</sup> (далее – Положение), т.е. Правительство страны утверждает Положение о Росжелдоре<sup>3</sup> и устанавливает, что до утверждения Правительством перечня подведомственных организаций федеральных органов

<sup>1</sup> Например, см. Постановление Правительства от 08.11.2013 № 1007 (ред. от 25.10.2014) «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». СЗ РФ 18.11.2013 № 46 ст. 5949. А так же см. постановление от 6.04.2004 № 174 «Вопросы Федерального агентства железнодорожного транспорта».

<sup>2</sup> СЗ РФ 09.08. 2004 № 32 ст. 3344.

<sup>3</sup> Далее – Росжелдор. Дополнительно см. Регламент Росжелдора, утвержденный приказом Росжелдора от 5.04.2005 № 11.

исполнительной власти (далее – ОИВ) в ведении Росжелдора находятся организации железнодорожного транспорта<sup>4</sup>, находившиеся в ведении Минтранса России. Данное Агентство (ведомство) осуществляет от имени России (далее – РФ или России) полномочия акционера советско-монгольского акционерного общества «Улан-Баторская железная дорога», образованного в соответствии с Соглашением между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Монгольской Народной Республики от 6.06.1949<sup>5</sup>.

По существу, Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация) является правопреемником Федерального агентства железнодорожного транспорта (Росжелдора) в отношении обязательств в области аккредитации, в том числе обязательств, возникших в результате исполнения судебных решений. Данное ведомство также осуществляет полномочия железнодорожной администрации России по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров РФ, в части выполнения функций по реализации госполитики, оказанию госуслуг и управлению госимуществом. Данное Агентство находится в ведении Минтранса России. В своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, ФКЗ и ФЗ, актами Президента и Правительства России, международными договорами РФ, актами Минтранса России, а также названным Положением. И свою деятельность осуществляет также непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными ОИВ, ОИВ субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Надо отметить и то, что в области определения правового положения особую юридическую значимость играет *полномочия Росжелдора*. Так, как *Агентство осуществляет следующие полномочия в сфере своей деятельности*: осуществляет и иными НПА о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд закупки товаров, работ, услуг в сфере своей деятельности. В порядке и пределах, определенных соответствующими ФЗ, актами Президента и Правительства России, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов госвласти установленной Положением, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям (ФГУП) и федеральным госучреждениям (ФГУ), подведомственным Агентству.

***Росжелдор также осуществляет:***

– выполнение функций компетентного органа РФ по перевозкам опасных грузов железнодорожным транспортом; составление перечней железнодорожных станций, открытых для выполнения соответствующих операций, и выполняемых ими операций на основании заявок владельцев инфраструктуры ж/т общего пользования; *установление сроков*: ввода в действие графика движения пассажирских поездов на ж/т<sup>6</sup>;

– действия прекращения или ограничения погрузки и перевозки грузов и грузобагажа, вызванного обстоятельствами непреодолимой силы, военными действиями, блокадой, эпидемией или иными не зависящими от перевозчика и владельцев инфраструктуры ж/т общего пользования обстоятельствами, препятствующими осуществлению перевозок, и уведомление об этом перевозчиков и владельцев инфраструктуры ж/т общего пользования;

<sup>4</sup> Далее – ж/т.

<sup>5</sup> Имеется в виду, Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Монгольской Народной Республики об учреждении Советско-Монгольского Акционерного Общества для постройки и эксплуатации железнодорожной линии от пограничного пункта на советско-монгольской границе в районе селения Наушки до города Улан-Батор (Улан-Батор, 6.06.1949).

<sup>6</sup> См. Административный регламент Росжелдора предоставления государственной услуги по установлению сроков ввода в действие графика движения пассажирских поездов на железнодорожном транспорте, утвержденный приказом Минтранса от 29.06.2012 № 189.

– *принятие решений*: об открытии железнодорожных станций для выполнения всех или некоторых операций на основании предложений владельцев инфраструктуры ж/т общего пользования; об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей общего пользования на основании предложений владельцев инфраструктуры ж/т общего пользования, которым принадлежат указанные железнодорожные пути; о примыкании к железнодорожным путям общего пользования строящихся, новых или восстановленных железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования<sup>7</sup>;

– о временном прекращении погрузки и перевозки грузов и грузобагажа в определенных железнодорожных направлениях вследствие сложившихся у перевозчика или при использовании инфраструктуры ж/т общего пользования обстоятельств, препятствующих осуществлению перевозок, с немедленным извещением об этом Минтранс и Правительства России, соответствующих перевозчиков и владельцев инфраструктуры ж/т общего пользования;

– определение совместно с заинтересованными федеральными ОИВ (ФСБ, Минобороны, Минпром, МВД, МЧС России и др.) морских и речных портов, автомобильных станций и аэропортов, участвующих в смешанном сообщении; пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров; доведение до сведения организаций и пользователей услуг ж/т информации о решениях, принятых Агентством; рассмотрение обращений владельцев инфраструктуры ж/т общего пользования и владельцев железнодорожных путей необщего пользования по вопросам взаимодействия в единых технологических процессах работы железнодорожных путей необщего пользования и железнодорожных станций примыкания и выдачу заключений по ним;

– категорирование объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств; ведение реестра ОТИ и транспортных средств, включая категорированные ОТИ и транспортные средства; аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности (ОТБ); определение в соответствии с использованием земельных участков в границах полосы отвода железных дорог, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются; *аккредитацию*: специализированных организаций в области ОТБ<sup>8</sup>; юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности; аттестующих организаций; • *принятие решений*: об образовании земельных участков из земельных участков, которые находятся в федеральной собственности, в целях установления границ полосы отвода железных дорог; о подготовке документации по планировке территории для размещения железнодорожных путей общего пользования, железнодорожных станций, вокзалов, водоотводных и укрепительных устройств, защитных полос лесов, линий связи, устройств электроснабжения, производственных и иных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов инфраструктуры ж/т вдоль таких железнодорожных путей, разработке и утверждении указанной документации в соответствии с Грск РФ; о резервировании земель и об изъятии для нужд государства земельных участков в целях развития сети железных дорог, а также обеспечение необходимых действий, связанных с изъятием указанных земельных участков; об установлении границ охранных зон железных дорог;

– руководство мобилизационной подготовкой и ГО на ж/т общего пользования; создание аттестационной комиссии по аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-

<sup>7</sup> См. Правила примыкания к железнодорожным путям общего пользования строящихся, новых или восстановленных железнодорожных путей общего и необщего пользования, утвержденные постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2005 г. № 233.

<sup>8</sup> См. Административный регламент Росжелдора предоставления госуслуги по аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности, утвержденный приказом Минтранспорта России от 6 марта 2013 г. № 72.

спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя, осуществляющих свою деятельность на ж/т; *организует*:

– во взаимодействии с заинтересованными федеральными ОИВ осуществление воинских и спецжелезнодорожных перевозок (например, ВВ МВД России); работу по расчетам с железнодорожными администрациями иностранных государств; выполнение работ по стандартизации и обеспечению единства измерений на ж/т; прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям<sup>9</sup>; дополнительное профобразование работников Агентства<sup>10</sup>; конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия; работу по обязательному подтверждению соответствия продукции, добровольному подтверждению работ и услуг, а также по продлению сроков службы подвижного состава и технических средств, используемых на ж/д транспорте<sup>11</sup>;

– взаимодействует с органами госвласти иностранных государств и международными организациями; и обеспечивает защиту сведений, составляющих гостайну<sup>12</sup>; устанавливает порядок и сроки проведения аттестации кандидатов на должность руководителя оброрганизаций, подведомственных Агентству, и руководителей указанных организаций. А также ежегодно устанавливает квоту целевого приема для получения высшего образования в объеме установленных на очередной год контрольных цифр приема граждан на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по каждому уровню высшего образования, каждой специальности и каждому направлению подготовки в отношении подведомственных Агентству организаций, осуществляющих обрдеятельность по обрпрограммам высшего образования; реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ;

– *утверждает (в сфере своей деятельности)*: результаты оценки уязвимости ОТИ и транспортных средств, проведенной спецорганизациями в области ОТБ; планы ОТБ объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; *осуществляет*: функции госзаказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов; мобилизационную подготовку ведомства, а также контроль и координацию деятельности подведомственных организаций по их мобилизационной подготовке; организацию и ведение ГО в Агентстве; работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Агентства; функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на ведомство функций; иные полномочия, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, НПА Президента или Правительства России.

<sup>9</sup> Они определены в ФЗ закон от 02.05.2006 № 59 (ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». СЗ РФ 08.05.2006 № 19 ст. 2060.

<sup>10</sup> См. квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата Росжелдора, утвержденные приказом Росжелдора от 28.07.2008 № 229; Об утверждении учебно-программной и учетной документации для профессиональной подготовки рабочих по профессиям железнодорожного транспорта см. распоряжение Росжелдора от 16 августа 2005 г. № МА-173-р.

<sup>11</sup> См. Административный регламент Росжелдора по исполнению госфункции по организации в соответствии с ФЗ в установленной сфере деятельности работы по продлению сроков службы подвижного состава и технических средств, используемых на железнодорожном транспорте, утвержденный приказом Минтранса России от 27.12.2006 № 170.

<sup>12</sup> См. перечень сведений, отнесенных к конфиденциальной (служебной) информации в центральном аппарате Росжелдора и подведомственных ему предприятиях и учреждениях, утвержденный приказом Росжелдора от 24.01.2011 № 18.

– *В целях реализации полномочий имеет право:* запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции ведомства; давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Агентства; привлекать для проработки вопросов ведомства научные и иные организации, ученых и специалистов; создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в сфере ж/т. Но притом, не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых НПА Президента и Правительства России. А также, установленные Положением ограничения не распространяются на полномочия руководителя Агентства по решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности ведомства, контролю деятельности в возглавляемом им Агентстве.

Существенную роль в области определения правового положения Правительством страны занимает **организационная деятельность** данного ведомства - Росжелдора<sup>13</sup>. В частности, ведомство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством России по представлению Министра транспорта РФ. Он несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Агентство полномочий и имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности также Министром по представлению руководителя Росжелдора. Их количество устанавливается Правительством России<sup>14</sup>. *В настоящее время он (руководитель):*

– распределяет обязанности между своими заместителями; *представляет Министру транспорта РФ:* проект: положения об Агентстве;

– ежегодного плана и прогнозные показатели деятельности ведомства, а также отчет об их исполнении; предложения о: предельной численности и фонде оплаты труда работников центрального аппарата и территориальных органов<sup>15</sup>;

– назначении на должность и об освобождении от должности заместителей руководителя Агентства;

– назначении на должность и об освобождении от должности руководителей территориальных органов;

– присвоении почетных званий и представлении к награждению госнаградами РФ, Почетной грамотой Президента России, к поощрению в виде объявления благодарности Президента России работников центрального аппарата Агентства, его территориальных органов и подведомственных организаций;

– решает в соответствии с ФЗ о госслужбе вопросы, связанные с прохождением федеральной госслужбы в Агентстве<sup>16</sup> и на основании и во исполнение Конституции РФ, ФКЗ

<sup>13</sup> См. Инструкцию по делопроизводству в центральном аппарате Росжелдора, утвержденную приказом Росжелдора от 28.05.2007 № 129.

<sup>14</sup> См. Положение о советниках руководителя Росжелдора, работающих на общественных началах, утвержденное приказом Росжелдора от 9.02.2012 № 42.

<sup>15</sup> Необходимо учитывать и: Положение о порядке выплаты премий за выполнение особо важных и сложных заданий, материальной помощи, единовременной выплаты и единовременных поощрений федеральным государственным гражданским служащим (ГГС) территориальных управлений Росжелдора, утвержденное приказом Росжелдора от 22.06.2011 № 284; Положение о порядке выплаты премий за выполнение особо важных и сложных заданий, материальной помощи, единовременной выплаты и единовременных поощрений федеральным ГГС центрального аппарата Росжелдора, утвержденное приказом Росжелдора от 22.06.2011 № 283.

<sup>16</sup> При этом надо учитывать: Положение о порядке формирования и деятельности комиссии территориального управления Росжелдора по соблюдению требований к служебному поведению федеральных ГГС и урегулированию конфликта интересов, утвержденное приказом Росжелдора от 1.11.2011 № 534; Положение о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных ГГС центрального аппарата, руководителей и заместителей руководителей территориальных управлений Росжелдора и урегулированию конфликта интересов, утверждённое приказом Росжелдора от 3.11.2010 № 485; О внеконкурсном поступлении на государственную гражданскую службу РФ и замещении должностей ГГС РФ в Росжелдоре см. приказ

и ФЗ, актов Президента и Правительства и Минтранса России издаёт приказы<sup>17</sup>; *утверждает*: положения о структурных подразделениях центрального аппарата и территориальных органах<sup>18</sup>;

– структуру и штатное расписание центрального аппарата в пределах установленных Правительством России фонда оплаты труда и численности работников, смету расходов на содержание центрального аппарата в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;

– численность и фонд оплаты труда работников территориальных органов в пределах показателей, установленных Правительством России, а также смету расходов на их содержание в пределах утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете; а также назначает на должность и освобождает от должности: работников центрального аппарата; руководителей подведомственных ФГУП и ФГУ, заключает, изменяет, расторгает с указанными руководителями трудовые договоры.

Финансирование расходов на содержание центрального аппарата Росжелдора и его территориальных органов осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете. И Агентство является юрлицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с ФЗ. Ведомство вправе иметь геральдический знак - эмблему, флаг и вымпел, учреждаемые Минтрансом России по согласованию с Геральдическим советом при Президенте<sup>19</sup>.

В заключении можем акцентировать о том, что причинами и необходимостью совершенствования (развития, пересмотра) правового положения Росжелдора являлись в основном:

– *пересмотр*: ФКЗ и ФЗ законодателями и судебной властью; государственных вопросов (внутренней и внешне политики); *совершенствования вопросов*: взаимодействия с участниками правоотношения (субъектами); эксплуатации (внедрение («Сапсан») и введение новых производственных технологий в ведомстве;

– дополнительные требования со стороны Президента и Правительства России; развитие (пересмотр) социально-экономических и политических вопросов страны (например, госуслуговых вопросов);

– международные отношения (ныне экономические санкции); наличие различных упущения деятельности ведомства (аварий, кадастров) и совершенствование вопросов обеспечения тех или иных видов безопасности и др.

Кроме того, по мнению авторов, с учетом происходящих современных процессов (санкций) и в связи с изданием существенно-важных НПА (прежде всего ФЗ) за 2014 и 2015 годы в частности: о промышленной политике; стандартизации; стратегическом планировании: банкротстве граждан; участии граждан в охране правопорядка (ДНД); об общественном контроле и др. необходимо внести существенные изменения в Указе Президента России от 31.03.2010 № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» и правительственном Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации» (СЗ РФ 15.09.1997 № 37 ст. 4303).

---

Росжелдора от 10.06.2010 № 228; Методику проведения конкурса на замещение вакантной должности ГТС в центральном аппарате Росжелдора, утвержденную приказом Росжелдора от 29 июля 2008 г. № 230.

<sup>17</sup> См. Положение о Центральной комиссии по аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя, железнодорожного транспорта РФ, утвержденное приказом Росжелдора от 2.10.2012 № 380.

<sup>18</sup> См. Типовое положение о территориальном управлении Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденное приказом Минтранса России от 18 июля 2007 г. № 98.

<sup>19</sup> Об учреждении эмблемы и флага Федерального агентства железнодорожного транспорта см. постановление Правительства России от 24.03.2006 № 162.

Именно эти вышерассмотренные нами и другие жизне-необходимые факторы способствовали и способствуют развитию деятельности Росжелдора и его правового положения. Так, например изданные названные ФЗв 2013-2015 годы. Тем более Росжелдор является федеральным ОИВ, осуществляющим функции по реализации госполитики, оказанию госуслуг и управлению госимуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию госуслуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене.

### Литература

1. Васильев Ф.П. Административный регламент Федерального агентства железнодорожного транспорта (Росжелдора): Учебное пособие. – Чебоксары: «Новое время», 2011. – 628 с.
2. Васильев Ф.П., Дугенец А.С. Антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов// Российская юстиция. 2010. № 4.
3. Васильев Ф.П., Духно Н.А., Корякин В.М. Современное толкование о транспортной безопасности в России и его административно-правовое регулирование <http://krvestnik.ru/pub/2015/09/VasilievFP-DuhnoNA-KoryakinVM.pdf>
4. Васильев Ф.П., Духно Н.А. - директор юридического института МИИТ, доктор юридических наук, профессор. Административное регламентирование деятельности Росжелдора // Ежекв. Жур. «Транспортное право». М.: № 3. 2009 - С. 2-7.
5. Васильев Ф.П., Косиковский А.Р. Применение специальных средств сотрудниками полиции МВД России// Российский следователь. 2012. № 4. С. 36-41.
6. Духно Н. А., Васильев Ф. П. Вопросы нормативного регулирования разработки и применения технических регламентов в Российской Федерации// Крымский научный вестник. — №4 — 2015 г., Том 3. «Юридические науки», с. 38-57. [Электронный ресурс]. — Режим доступа:<http://krvestnik.ru/pub/2015/09/DuhnoNA-VasilievFP.pdf>
7. Духно Н.А. Некоторые правовые аспекты высокоскоростного железнодорожного транспорта // Аграрное и земельное право. 2013. № 6 (102). С. 75-80.
8. Духно Н.А. Надзор за соблюдением законодательства в сфере обеспечения безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта // Аграрное и земельное право. 2013. № 9 (105). С. 99-104.
9. Лесин В.И. Железнодорожное строительство и хлебный экспорт России 60 — 90 е гг. XIX в. Дисс. ... канд. ист. наук. Ростов на Дону, 1971.
10. Постановление Правительства России от 08.09.1997 № 1143 «Об одобрении Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации» СЗ РФ 15.09.1997 № 37 ст. 4303.
11. Стариченков А.Л. Оценка и прогнозирование состояния технических средств железнодорожного транспорта // Сборник трудов Всероссийской научно-практической конференции «Транспорт России: проблемы и перспективы 2010». - СПб.: ИПТ РАН, 2010. - с.78-88.
12. Старостенков Н. В. Роль государства и общественных движений России в развитии железнодорожного транспорта (втор. пол. XIX - 1914 г.). Дисс. ... канд. ист. наук. СПб., 1994;
13. Указ Президента России от 31.03.2010 № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» СЗ РФ 05.04.2010 № 14 ст. 1637.
14. Халин А. А. Сооружение Московско-Курской, Нижегородской и Муромской железных дорог и ее роль в социально-экономическом развитии восточного губернского центра и Поволжья. Дисс... канд. ист. наук. Горький, 1982