

Ю. М. ЧЕРКАШИН, А. А. ХАЦКИЛЕВИЧ,
Д. В. ФЕДОРОВА, Е. В. ЯКОВЛЕВА (ВНИИЖТ, Россия)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

Розглянуто правові основи створення системи технічного регулювання на залізничному транспорті.

Рассмотрены правовые основы создания системы технического регулирования на железнодорожном транспорте.

Legal frameworks of creation of the system of the technical adjusting on a railway transport are considered in the article.

Расширение торговых отношений, при повышении безопасности продукции, и ее технологических процессов, в том числе связанных с производством, эксплуатацией, хранением, реализацией и утилизацией, является одним из главных достижений нашего времени.

Свободное экономическое пространство, в пределах которого могут свободно перемещаться товары, услуги, капитал и труд человека, служит основой процветания стран, объединяющихся в экономические союзы.

Деятельность любого государства по формированию общественных отношений, в том числе в области технического регулирования, должна быть основана на определенной, согласованной системе взглядов, определяющей содержание реформируемых отношений и основные направления их реализации. Названная система взглядов может быть закреплена в форме концепции, утверждаемой в установленном порядке.

С учетом изложенного учеными ВНИИЖТ были разработаны основы концепции технического регулирования, которые могут быть использованы, при соответствующей доработке, как при разработке нормативных правовых актов Российской Федерации, так и быть положены в основу международного соглашения, регламентирующего пути дальнейшей гармонизации основных положений Соглашения по техническим барьерам в торговле (ВТО, Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров, 15 апреля 1994 г.) с законодательством союзных государств о техническом регулировании.

Концепция разработана в развитие проекта Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности Министерства транспорта Российской Федерации.

Сферой применения Концепции является железнодорожный транспорт Российской Федерации, который в соответствии с Федеральным законом «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» состоит из железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного транспорта необщего пользования, а также технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на территориях указанных организаций и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций.

Целью Концепции является определение содержания государственной политики в области технического регулирования на железнодорожном транспорте.

Реформе в области технического регулирования, так и структурной реформе на железнодорожном транспорте, необходима единая идеология при создании единого комплекса нормативных правовых актов в области железнодорожного транспорта.

В связи с этим, определение путей согласования вышеназванных положений возможно в Концепции, объединяющей и определяющей пути создания системы технического регулирования в сфере железнодорожного транспорта и пути дальнейшего реформирования железнодорожного транспорта.

Закрепление в законодательстве основных направлений по дальнейшей гармонизации положений международных соглашений в сфере технического регулирования обеспечит:

– применение требований к упаковке, маркировке, этикетированию и процедурам оценки соответствия – техническим регламентам и стандартам, введенным в странах-участниках ВТО, не создавая излишних препятствий для международной торговли;

– избежать препятствий к принятию мер, необходимых для обеспечения качества ее экспорта, или защиты жизни и здоровья людей, животных или растений, охраны окружающей среды, или предотвращения обманной практики;

– закрепить перечень основных мер, необходимых для защиты важнейших интересов безопасности страны.

Перечень задач, связанных с разработкой системы технического регулирования железнодорожного транспорта в Российской Федерации и объектов его инфраструктуры, включает обеспечение:

– реализации национальных интересов в экономике, связанных с эксплуатацией данного вида транспорта;

– снижения риска нанесения железнодорожным транспортом ущерба жизни или здоровья граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений;

– сохранения единого транспортного пространства государств–участников Содружества Независимых Государств и стран Балтии («пространства колеи 1520 мм»);

– интеграции российских железных дорог в европейскую и азиатские транспортные системы;

– использования существующей нормативной технической базы в области технического регулирования с соответствием с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Основными принципами государственной политики Российской Федерации в области технического регулирования на железнодорожном транспорте являются:

– обеспечение высокого уровня процессов, связанных с жизненным циклом объектов железнодорожного транспорта, в том числе процессами производства, эксплуатации, хранения, транспортировки, реализации и утилизации;

– приоритет безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей;

– приоритет положений Федерального закона «О техническом регулировании» как базового федерального закона при разработке иных положений законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в том числе положений специальных технических регламентов в области железнодорожного транспорта, утверждаемых, как правило, в форме федеральных законов.

Формирование законодательства Российской Федерации о техническом регулировании должно производиться системно, с учетом специфики железнодорожного транспорта.

Предполагается законодательство Российской Федерации о техническом регулировании в области железнодорожного транспорта (т.е. специальные технические регламенты) формировать в «несколько уровней», в зависимости от характера включаемых в названные акты вопросов.

«Первый уровень» специальных технических регламентов, предположительно, должен включать вопросы общего характера для всех объектов технического регулирования в области железнодорожного транспорта.

Специальные технические регламенты «второго уровня» должны включать более специальные требования к объектам технического регулирования, с учетом специфики объектов технического регулирования.

Среди принципов технического регулирования, в том числе и в сфере железнодорожного транспорта, определенных Федеральным законом «О техническом регулировании» (статья 3), необходимо выделить следующие:

– применение единых правил установления требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;

– соответствие технического регулирования уровню развития национальной экономики, развития материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития;

– соблюдение единой системы и правил аккредитации;

– единство правил и методов исследований (испытаний) и измерений при проведении процедур обязательной оценки соответствия;

– недопустимость ограничения конкуренции при осуществлении аккредитации и сертификации.

Построение системы технического регулирования на железнодорожном транспорте осуществляется с учетом проводимой в Российской Федерации реформы технического регулирования, правовые основы которой заложены в Федеральном законе «О техническом регулировании».

Реформа технического регулирования подразумевает разработку и принятие нормативных правовых актов, устанавливающих минимально необходимые требования к объектам технического регулирования на железнодорожном транспорте.

С вступлением в силу Федерального закона «О техническом регулировании» (с 1 июля 2003 г.) и Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (с 13 мая 2003 г.) изменен порядок предъявления требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти.

Формирование действенной системы законодательства в области железнодорожного транспорта, наряду с разработкой технических регламентов, соответствующих принципам технического регулирования, предусматривает проведение работ по совершенствованию законодательства в сфере железнодорожного транспорта.

В связи с принятием Федерального закона «О техническом регулировании» возникла необходимость в пересмотре, разработке и создании нормативных правовых актов в сфере железнодорожного транспорта, соответствующих основополагающим началам реформы технического регулирования отраженных в законе и обеспечивающих необходимый уровень безопасного функционирования железнодорожного транспорта в Российской Федерации.

В настоящий момент существует и в отдельных случаях применяется значительная по объему документов технического регулирования на железнодорожном транспорте нормативная база, формировавшаяся десятилетиями.

С вступлением в силу технических регламентов в области железнодорожного транспорта указанные нормативные технические акты применяться не будут.

Основной целью разработанной Концепции является создание системы технических регламентов в сфере железнодорожного транспорта, построенной с учетом принципов и целей технического регулирования, отвечающей интересам национальной экономики, а также современному уровню научно-технического развития на железнодорожном транспорте.

Разработанная Концепция учитывает требования Федерального закона «О техническом регулировании» и особенности проводимой структурной реформы на железнодорожном транспорте.

В соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», технические регламенты должны быть приняты до 2010 г.

Кроме того, в связи с изменением правовых механизмов установления обязательных требований к объектам технического регулирования, в настоящее время осуществляется переход от ведомственного регулирования к законодательному техническому регулированию.

Федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в области технического регулирования акты исключительно рекомендательного характера.

Основной массив законодательства в области технического регулирования, будет сформирован из технических регламентов, принимаемых в форме федеральных законов.

Полагаем возможным при формировании системы технического регулирования на железнодорожном транспорте учитывать следующие недостатки старой системы технического регулирования:

- громоздкость, в связи с тем, что обязательные требования к продукции, процессам производства и т. п. установлены многочисленными нормативными актами;

- избыточный охват, т. к. основным способом подтверждения соответствия товаров (работ, услуг) обязательным требованиям является обязательная сертификация.

Несмотря на постепенное сокращение номенклатуры товаров, подлежащих обязательной сертификации, этот список до принятия Федерального закона «О техническом регулировании» оставался чрезмерно велик и охватывал более 60 % товарной номенклатуры;

- неэффективность системы контроля. Широкий охват системой обязательной сертификации объектов технического регулирования приводил к тому, что система явно не справлялась с возложенными на нее задачами.

Федеральный закон «О техническом регулировании» заложил базу для решения многих из этих проблем. Кроме того, был уточнен перечень объектов технического регулирования, подлежащих обязательной оценке соответствия.

К названным объектам технического регулирования отнесены как продукция (под которой в целях технического регулирования железнодорожного транспорта понимаются объекты железнодорожного транспорта, и его инфраструктуры), так и технологические процессы, в том числе процессы производства или строительства, эксплуатации, транспортировки, реализации и утилизации объектов железнодорожного транспорта.

Таким образом, при формировании системы технического регулирования на железнодорожном транспорте в целях отражения в общих технических регламентах, а также в специальных технических регламентах, устанавливающих требования к железнодорожному транспорту и объектам его инфраструктуры, и процессам, связанным с их технологическими процессами (жизненным циклом), необходимо определить приоритеты реформы технического регулирования.

При осуществлении реформы технического регулирования на железнодорожном транспорте возможно применение следующих методов:

- 1) анализ итогов реформы, включая анализ нормативной базы и правоприменительной практики;
- 2) анализ подходов к исследованию эффективности реформы технического регулирования в целом и отдельных технических регламентов, включая:
 - анализ возможностей использования методов мониторинга,
 - количественных методов для оценки результатов реформы;
- 3) описание, анализ, и выявление случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технического регламента на базе статистических данных и данных мониторинга;
- 4) усиление координации нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти в целях предотвращения противоречий в актах законодательства Рос-

сийской Федерации Федеральному закону «О техническом регулировании».

Определение приоритетов реформы технического регулирования возможно как в соответствующих концепциях, утвержденных актами законодательства Российской Федерации, так и в международных соглашениях.

Предполагается, что реализация концепции технического регулирования железнодорожного транспорта как основы создания системы технического регулирования в области железнодорожного транспорта будет иметь значительный эффект для экономического роста России в целом.

Для достижения этого положительного эффекта необходимо сохранять единую идеологию реформы при принятии всего комплекса нормативных актов в развитие указанного Федерального закона.

Принятие Концепции в качестве базового документа будет определять четкий порядок действий заинтересованных лиц для создания эффективной системы технического регулирования в области железнодорожного транспорта.

Для создания благоприятных условий международного сотрудничества целесообразно рассмотреть вопрос о разработке основных положений Концепции технического регулирования в области железнодорожного транспорта, с определением положений межгосударственной программы и государственных заказчиков.

Поступила в редколлегию 25.04.2006.