

ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА

УДК 656.2.08

Ю. И. КУЛАЖЕНКО, доктор физико-математических наук, А. А. ЕРОФЕЕВ, кандидат технических наук, В. Г. КУЗНЕЦОВ, кандидат технических наук, Белорусский государственный университет транспорта, г. Гомель

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

Изложены подходы к развитию системы государственного контроля безопасности транспортной деятельности участников перевозочного процесса на инфраструктуре железнодорожного транспорта Республики Беларусь. Установлены основные социально-экономические и нормативно-правовые условия реализации функций государственного контроля безопасности транспортной деятельности на железнодорожном транспорте в рамках Министерства транспорта и коммуникаций. Указаны приоритеты развития системы государственного контроля на основе создания двухуровневого взаимодействия – органа контроля и участника перевозочного процесса. Определены подходы к созданию участниками перевозочного процесса на железнодорожном транспорте системы управления безопасностью (СУБ), которая охватывает управленческие и производственные процессы. Представлена структура СУБ участника перевозочного процесса и основные мероприятия по реализации процессов совершенствования системы контроля транспортной деятельности.

Государственной программой развития транспортного комплекса Республики Беларусь на 2016–2020 годы [1] в числе приоритетных задач определены повышение эффективности инвестиций в транспортную деятельность и создания привлекательности транспортной сферы экономики Беларуси на международном рынке транспортных услуг.

Развитие интеграции железнодорожного транспорта республики в общее транспортное пространство Союзного государства, Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического союза, трансконтинентального пространства Азия – Европа и других связана с формированием адаптированной к международной практике и конкурентной среде системы оказания комплекса транспортных услуг, совершенствованием и развитием нормативной правовой базы в области транспорта, обеспечением взаимодействия с международными транспортными организациями, членом которых является Республика Беларусь, а также международными организациями, определяющими транспортную политику.

Достижение целевых показателей развития железнодорожного транспорта в период до 2020 года – рост грузооборота до 106,6 %, увеличение пассажирооборота до 100,9 %, снижение потребления топлива на тягу поездов на 15,3 %, снижение износа основных средств до 51 % [1] – предполагается решать путем обеспечения доступности, повышения качества и безопасности услуг железнодорожного транспорта, развития инфраструктуры и обновления подвижного состава железнодорожного транспорта, повышения эффективности использования материальных и нематериальных ресурсов.

Обеспечение безопасности услуг железнодорожного транспорта затрагивает деятельность множества участников перевозочного процесса, которые взаимодействуют на едином пространстве железнодорожного транспорта общего пользования Республики Беларусь.

Участники перевозочного процесса как субъекты транспортной деятельности обязаны иметь предусмотренные нормативно-правовыми актами (НПА) Республики Беларусь специальные разрешения (лицензии) и сертификаты соответствия и (или) декларации о соответствии объектов транспортной деятельности, а также выполняемых транспортных работ и оказываемых транспортных услуг требованиям технических нормативных правовых актов (ТНПА) [2]. Кроме того, обязательным условием транспортной деятельности является соблюдение участниками перевозочного процесса требований безопасности транспортной деятельности, под которой понимается состояние, обеспечивающее минимальную вероятность возникновения опасности для жизни, здоровья и имущества физических и юридических лиц.

В силу специфики работы на железнодорожном транспорте услуги, оказываемые с использованием инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожные перевозки отнесены к сфере деятельности естественной монополии [3]. Законом «О естественных монополиях» субъект естественной монополии должен соблюдать требования ТНПА, показатели безопасности и качества услуг, а также применять методы и технологии оказания услуг, обеспечивающие соблюдение принципа общественной безопасности и безопасности для жизни, здоровья, имущества граждан, имущества юридических лиц и окружающей среды.

В соответствии с законом «О железнодорожном транспорте» [4] управление перевозочным процессом на железнодорожном транспорте общего пользования возложено на государственное объединение «Белорусская железная дорога» (далее – Белорусская железная дорога). В Уставе Белорусской железной дороги [5], утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь, обеспечение безопасности движения является приоритетной задачей железной дороги и отнесена к ее компетенции.

В соответствии с законом [4] установлена обязанность организаций железнодорожного транспорта общего пользования обеспечивать безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта общего пользования и безопасные условия перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа.

Обеспечение безопасности транспортной деятельности следует рассматривать как систему экономических, организационно-правовых, технических и иных мер, предпринимаемых органами государственной власти, участниками перевозочного процесса и иными заинтересованными лицами и направленных на предотвращение транспортных происшествий и снижение риска причинения вреда жизни или здоровью граждан, вреда окружающей среде, имуществу физических или юридических лиц.

Обязанности по обеспечению безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта возложены также на работников организаций железнодорожного транспорта общего пользования, в части их компетенции, профессиональной подготовки и соблюдения функциональных обязанностей.

Нормативно-правовое поле Республики Беларусь определяет функции государственного регулирования, управления и контроля транспортной деятельности (рисунок 1). Указанные государственные функции в области железнодорожного транспорта делегируются Президенту Республики Беларусь, Совету Министров Республики Беларусь, Министерству транспорта и коммуникаций Республики Беларусь и другим республиканским органам государственного управления в пределах их компетенции.

Государственное регулирование безопасности транспортной деятельности реализуется посредством формирования нормативно-правовой базы, разработки направлений развития в сфере безопасности, подтверждением соответствия объектов транспортной деятельности, работ и услуг требованиям ТНПА, лицензирования, установления требований по обеспечению безопасности транспортной деятельности, определения условий международного сотрудничества в области транспортной деятельности и иных нормативов и правил.

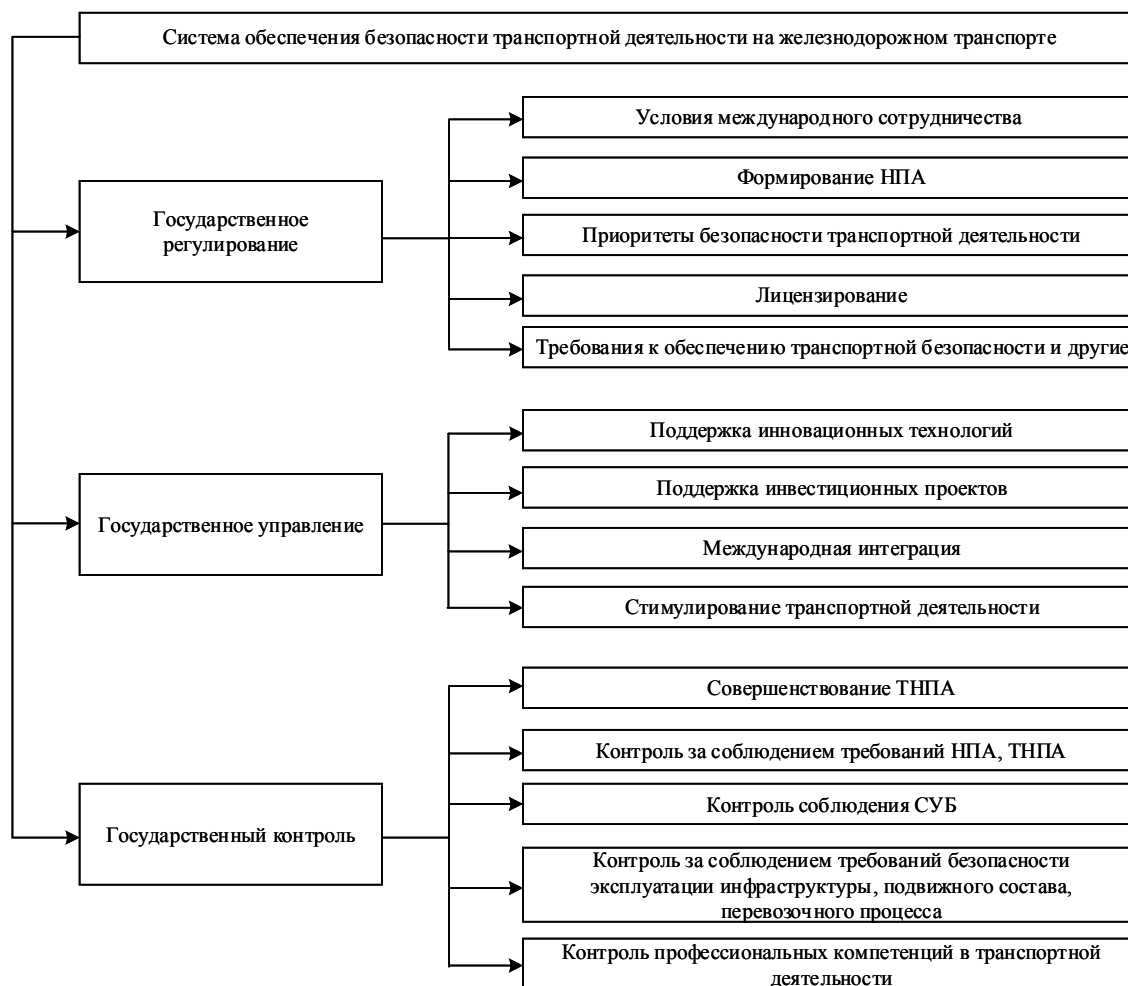


Рисунок 1 – Система обеспечения безопасности транспортной деятельности

Государственное управление безопасностью транспортной деятельности осуществляется посредством функций управления субъектами транспортной деятельности в соответствии с НПА Республики Беларусь, реализацией организационно-экономических мер поддержки повышения безопасности в процессе оказания транспортных услуг.

Государственный контроль обеспечения безопасности транспортной деятельности реализуется посредством проверки соблюдения субъектами транспортной деятельности НПА, а также требований безопасности движения.

Обеспечение безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта общего пользования, безопасные условия перевозок пассажиров, грузов,

багажа и грузобагажа осуществляется не только путем соблюдения установленных норм и правил, но и посредством контроля за их выполнением.

На железнодорожном транспорте общего пользования Белорусская железная дорога в соответствии с [5] осуществляет контроль за обеспечением безопасности движения и эксплуатации транспортных средств и в своем составе имеет специальные службы, реализующие эти функции.

Белорусская железная дорога как орган государственного контроля уполномочен [6] на проведение мероприятий технического (технологического, поверочного) характера в отношении железнодорожного транспорта как общего (в том числе иностранных перевозчиков), так и необщего пользования.

В структуре Белорусской железной дороги выстроена многоуровневая функционально-территориальная система контроля безопасности движения: в Управлении Белорусской железной дороги – служба безопасности движения; в отделениях дороги – аппарат главного ревизора по безопасности движения поездов; на крупных железнодорожных станциях, депо, дистанциях и других структурных подразделениях – специалисты по безопасности движения. Основные задачи службы и ответственных специалистов структурных подразделений:

- организация разработки совместно с причастными подразделениями дороги мероприятий по предупреждению нарушений безопасности движения поездов и осуществление контроля за их выполнением;

- организация работы и контроль за обеспечением безопасности движения поездов;

- осуществление контроля за проведением периодических проверок знаний работниками железной дороги НПА по вопросам обеспечения безопасности движения поездов.

Система контроля на железной дороге функционирует на основе НПА Республики Беларусь. Координирующим организационную деятельность в области безопасности движения является приказ Начальника Белорусской железной дороги от 05.01.2012 № 4Н «О совершенствовании работы по обеспечению безопасности движения поездов на Белорусской железной дороге» [7], которым установлены базовые направления системы мер по обеспечению безаварийной работы.

Планирование всего комплекса работ по обеспечению безопасности движения производится ежегодно, более детально – ежемесячно, и включает мероприятия, разрабатываемые на основе состояния безопасности движения поездов и планов социально-экономического развития Белорусской железной дороги. Регулирующие действия прежде всего построены на основе контроля соответствия системы движения поездов требованиям НПА и носят упреждающий характер.

Анализ рынка транспортных услуг на железнодорожном транспорте показывает значительную динамику интеграции Белорусской железной дороги, организаций железнодорожного транспорта Республики Беларусь в международное транспортное пространство, активное вовлечение перевозчиков и других участников перевозочного процесса в транспортную деятельность железнодорожных администраций-партнеров. Наиболее динамично развиваются интеграционные процессы в границах Единого экономического пространства России, Беларуси, Казахстана, Армении, Киргизии.

В настоящее время приняты ряд документов, предусмотренных к реализации в «Разделе 21. Транспорт» договора о ЕАЭС от 29.05.2014 [8], в том числе «Правила оказания услуг инфраструктуры» и «Правила доступа к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта в рамках Единого экономического пространства», определяющие основу формирования общего рынка транспортных услуг, а также отношения перевозчиков и операторов инфраструктуры по предоставлению доступа к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. Принятие этих нормативных документов предполагает доступ иностранных перевозчиков к железнодорожной инфраструктуре и регламентацию требований к их деятельности в сфере безопасности движения.

В рамках Таможенного союза введены технические регламенты [9, 10], которые устанавливают требования к инфраструктуре, подвижному составу и затрагивают вопросы безопасности транспортной деятельности.

Изменились внутригосударственные условия функционирования железнодорожного транспорта: существенно выросла доля частных вагонов в рабочем парке дороги, усиливается конкуренция между владельцами подвижного состава на грузоперевозки. Железнодорожный транспорт Республики Беларусь имеет значительную сеть железнодорожного транспорта необщего пользования, объекты и субъекты которого также должны соответствовать требованиям документов в области железнодорожного транспорта.

Новые условия транспортной деятельности требуют развития системы обеспечения безопасности и совершенствования системы контроля в области железнодорожного транспорта, в т.ч. со стороны Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь (МТК).

Целевым подходом к формированию новой системы контроля является совершенствование контроля безопасности транспортной деятельности в области железнодорожного транспорта, обеспечивающее безопасное и устойчивое функционирование железнодорожной транспортной системы в целом и всех участников перевозочного процесса в частности.

Создание системы государственного контроля предусматривает решение следующих задач:

- формирование перспективной системы контроля безопасности транспортной деятельности в области железнодорожного транспорта путем создания двухуровневой системы, включающей государственный орган контроля и системы управления безопасностью участников перевозочного процесса;

- определение функций, задач и структуры государственного органа контроля безопасности транспортной деятельности в области железнодорожного транспорта и принципиальных подходов к его функционированию;

- установление требований к системе управления безопасностью участников перевозочного процесса;

- разработка мероприятий по созданию и формированию условий эффективной работы системы контроля.

Развитие системы государственного контроля базируется на следующих приоритетах:

- повышение уровня безопасности перевозочного процесса является важным государственным приоритетом развития железнодорожного транспорта Республики Беларусь;

– совершенствование системы контроля в области железнодорожного транспорта должно производиться с учетом максимального сохранения существующей на Белорусской железной дороге (владелец инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования Республики Беларусь) эффективной системы управления безопасностью движения;

– система контроля в области железнодорожного транспорта должна обеспечивать равноправные и не дискриминирующие условия функционирования для всех участников перевозочного процесса;

– функции государственного органа и участников перевозочного процесса по контролю в области железнодорожного транспорта должны быть согласованы и иметь единые целевые подходы к обеспечению безопасности транспортной деятельности.

Основой системы контроля безопасности транспортной деятельности в области железнодорожного транспорта является **двухуровневое взаимодействие**:

1) орган государственного контроля;

2) орган контроля участников перевозочного процесса.

Участники перевозочного процесса, осуществляющие деятельность в сфере железнодорожного транспорта Республики Беларусь, независимо от формы собственности в пределах своей компетенции должны обеспечивать безопасность перевозочного процесса (далее – безопасность) и соблюдение требований НПА Республики Беларусь, в том числе международных договоров Республики Беларусь [11].

Для обеспечения безопасности участники перевозочного процесса должны разработать и внедрить **систему управления безопасностью** перевозочного процесса (СУБ), состав которой определяется законодательством Республики Беларусь. Область действия СУБ охватывает управленческие и производственные процессы и распространяться на всех участников перевозочного процесса.

Система управления безопасностью создается самими участниками в соответствии с требованиями органа государственного контроля и регламентируется внутренними документами [12]. Соответствие СУБ нормативным требованиям подтверждается сертификатом безопасности, который выдает государственный орган контроля.

Государственный орган контроля создается в рамках МТК Республики Беларусь. Государственный орган должен обеспечивать систематический контроль и аудит СУБ участников перевозочного процесса.

Соответствие СУБ участника перевозочного процесса требованиям по безопасности определяется путем регулярного систематического контроля.

Участники перевозочного процесса обеспечивают безопасность путем осуществления комплекса организационных и технических мер, которые соответствуют требованиям государственной программы развития транспортного комплекса и НПА Республики Беларусь [1, 4, 13, 14].

Безопасность транспортной деятельности характеризуется комплексностью рассмотрения транспортной деятельности участника перевозочного процесса. Среди основных условий СУБ, которые должны быть обеспечены участниками перевозочного процесса:

– безопасные условия для жизни и здоровья человека, проезда пассажиров;

– безопасность перевозок грузов, багажа и грузо-багажа;

– безопасность движения при эксплуатации технических средств железнодорожного транспорта;

– охрана объектов железнодорожного транспорта, находящихся в их ведении;

– экологическая безопасность;

– противопожарная безопасность;

– санитарно-эпидемиологическая безопасность и другие аспекты безопасности.

Предметом государственного надзора является соблюдение участниками перевозочного процесса, осуществляющими транспортную деятельность, обязательных требований в области безопасности движения, эксплуатации железнодорожного транспорта, а также промышленной безопасности на железнодорожном транспорте.

Основные функции государственного органа контроля безопасности транспортной деятельности в области железнодорожного транспорта:

– контроль за соблюдением участниками перевозочного процесса требований безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, в соответствии с СУБ и требованиями НПА Республики Беларусь, в том числе международных договоров Республики Беларусь;

– контроль за состоянием безопасности транспортной деятельности участников перевозочного процесса в соответствии с требованиями ТНПА;

– участие в расследовании нарушений безопасности транспортной деятельности участников перевозочного процесса в соответствии с требованиями нормативных актов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, перевозок опасных грузов на железнодорожном транспорте;

– лицензирование перевозочной и другой деятельности на железнодорожном транспорте в соответствии с компетенциями, возлагаемыми на государственный орган;

– организация и (или) участие в разработке ТНПА в области безопасности.

Реализации функций государственного контроля безопасности транспортной деятельности осуществляется компетентными структурными подразделениями, входящими в структуру Министерства транспорта и коммуникаций или подчиненных ему государственных организаций [15, 16]. Перечень задач, решаемых ими, определяется положением о государственном органе контроля в области железнодорожного транспорта.

Контроль за организацией обеспечения безопасности движения и эксплуатации на железнодорожном транспорте предполагается осуществлять путем проведения плановых и внеплановых проверок, в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Допускается проведение внеплановых проверок в случаях транспортных происшествий на железнодорожном транспорте.

Обеспечение безопасности транспортной деятельности объектов возлагается на участников перевозочного процесса, которые должны иметь СУБ перевозочного процесса, адекватную заявленным ими видам транспортной деятельности (рисунок 2).

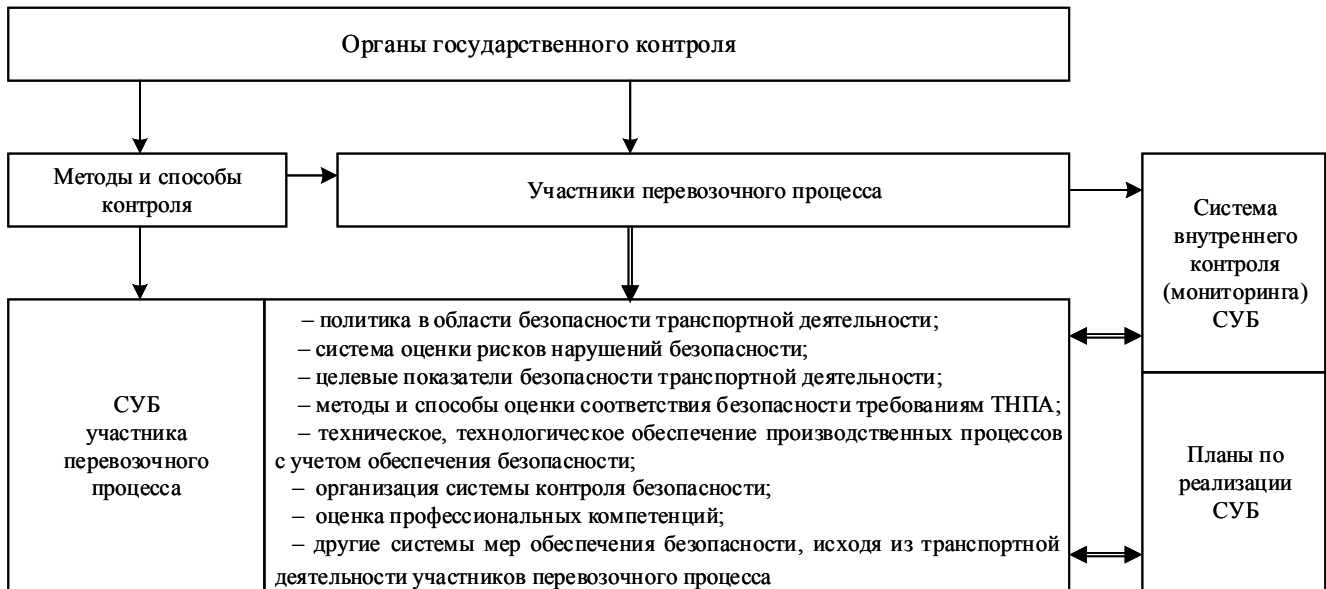


Рисунок 2 – СУБ перевозочного процесса

СУБ участников перевозочного процесса должна включать:

1) политику в области безопасности, устанавливающую приоритет безопасности при реализации транспортной деятельности и содержащую принципы управления безопасностью; деятельность персонала должна быть скоординирована данной политикой;

2) процедуры выявления опасностей и оценки рисков нарушений безопасности, меры по управлению рисками в области безопасности на железнодорожном транспорте, с указанием методов, исполнителей, ответственных за реализацию системы необходимых действий;

3) целевые показатели по безопасности на железнодорожном транспорте и связанные с ними планы мероприятий по достижению целевых показателей. Участник перевозочного процесса устанавливает цели (измеримые и достижимые), планы мероприятий по достижению этих целей (с указанием показателей, ответственных и сроков выполнения) в соответствии с требованиями ТНПА;

4) процедуру оценки соответствия безопасности транспортной деятельности требованиям нормативных правовых актов Республики Беларусь и технических регламентов;

5) обеспечение соответствующими людскими, производственными и финансовыми ресурсами, требуемыми для достижения целей по безопасности транспортной деятельности участника перевозочного процесса посредством:

- установления и распределения обязанностей, ответственности и полномочий работников участника перевозочного процесса в обеспечении безопасности;
- повышения квалификации персонала;
- наличия необходимой инфраструктуры, находящейся в рабочем состоянии и создания производственной среды для персонала;

6) проведение анализа деятельности участника перевозочного процесса с периодичностью, установленной внутренними документами участника перевозочного процесса, а также постоянного мониторинга и измерения показателей деятельности и периодического внутреннего аудита СУБ.

Структура СУБ участника перевозочного процесса и перечень решаемых в данной системе задач устанавливается внутренними документами участника перевозочного процесса.

Участник перевозочного процесса должен обеспечить контроль выполнения собственных процессов, а также процессов, переданных для исполнения сторонней организации. Методы и способы контроля таких процессов должны быть определены в системе управления безопасностью в зависимости структуры и характера управленческих и производственных процессов и их влияния на параметры безопасности перевозочного процесса.

Совершенствование системы контроля безопасности транспортной деятельности в области железнодорожного транспорта предполагает реализацию следующих мероприятий:

- развитие нормативно-правовой среды, касающейся обеспечения контроля безопасности транспортной деятельности;

- разработку нормативных документов, регламентирующих структуру, состав, функции и задачи государственного органа контроля безопасности транспортной деятельности в области железнодорожного транспорта;

- формирование государственного органа контроля безопасности транспортной деятельности в области железнодорожного транспорта и определение его уровня ответственности в системе государственного управления транспортной деятельностью;

- разработку нормативных документов (внесение изменений), регламентирующих систему управления безопасностью участников перевозочного процесса;

- гармонизацию требований государственного контроля к СУБ участника перевозочного процесса, способствующих их эффективному функционированию на транспортном рынке.

Список литературы

1 Государственная программа развития транспортного комплекса Республики Беларусь на 2016–2020 гг. : утв. поста-

новлением Совета Министров Респ. Беларусь от 28 апр. 2016 № 345 : с изм. и доп. – Минск, 2016. – 78 с.

2 Об основах транспортной деятельности : Закон Респ. Беларусь от 05 мая 1998 № 140-3 : с изм. и доп. – Минск, 1998. – 8 с.

3 О естественных монополиях : Закон Респ. Беларусь от 16 дек. 2002 № 162-3 : с изм. и доп. [текст по состоянию на 31 дек. 2014]. – Минск, 2002. – 10 с.

4 О железнодорожном транспорте : Закон Респ. Беларусь от 6 янв. 1999 № 237-3 : с изм. и доп. – Минск, 1999. – 15 с.

5 Устав государственного объединения «Белорусская железная дорога» : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь 10 янв. 2009 № 19 : с изм. и доп. – Минск, 2009. – 11 с.

6 Перечень мероприятий технического (технологического, поверочного) характера : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 30 ноября 2012 № 1105 : с изм. и доп. – Минск, 2012. – 16 с.

7 О совершенствовании работы по обеспечению безопасности движения поездов на Белорусской железной дороге : приказ Начальника Белорусской железной дороги от 05.01.2012 № 4Н. – Минск : Бел. ж. д., 2012. – 266 с.

8 Договор о Евразийском экономическом союзе : Закон Респ. Беларусь от 9 окт. 2014 № 193-3 : с изм. и доп. – Астана, 2014. – 428 с.

9 О безопасности железнодорожного подвижного состава. Технический регламент (ТР ТС 001/2011) : утв. решением Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 № 710 : с изм. и доп. – М., 2011. – 67 с.

8 О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта. Технический регламент (ТР ТС 003/2011) : утв. решением Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 № 710 : с изм. и доп. – М., 2011. – 67 с.

9 **Кузнецов, В. Г.** Формирование комплексной системы мониторинга состояния безопасности движения на железной дороге / В. Г. Кузнецов, О. Д. Савчук, Е. А. Федоров // Проблемы безопасности на транспорте : тр. VII науч.-практ. конф., 26–27 окт. 2006 г., Москва, доп. 2. – М. : МИИТ, 2006. – С. 16, 17.

10 **Кузнецов, В. Г.** Требования к системе безопасности перевозчика при организации перевозок на участках оператора инфраструктуры / В. Г. Кузнецов, Н. П. Улащик // Проблемы безопасности на транспорте : материалы II Междунар. науч.-практ. конф., Гомель. – Гомель : БелГУТ, 2015. – С. 139, 140.

11 О лицензировании отдельных видов деятельности : Указ Президента Респ. Беларусь от 01 сент. 2010 № 450 : с изм. и доп. – Минск, 2010. – 141 с.

12 Устав железнодорожного транспорта общего пользования : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 02 авг. 1999 № 1196 : с изм. и доп. – Минск, 1999. – 28 с.

13 Положение о Министерстве транспорта и коммуникаций Республики Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 31 июля 2006 № 985 : с изм. и доп. – Минск, 2006. – 19 с.

14 Положение о Транспортной инспекции Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 04 сент. 2002 № 1218 : с изм. и доп. – Минск, 2002. – 19 с.

Получено 01.02.2017

Y. I. Kulazhenko, A. A. Erofeev, V. G. Kuznetsov. Improvement of mechanisms of state control of safety of transport activity on railway transport.

Approaches to the development of the system of state control over the safety of transport activities of participants in the transportation process on the infrastructure of the railway transport of the Republic of Belarus are outlined. The main socio-economic and regulatory legal conditions for the implementation of the functions of state control over the safety of transport activities in rail transport within the Ministry of Transport and Communications have been established. The priorities of the development of the state control system are indicated on the basis of the creation of a two-level interaction – the control body and the participant in the trans-shipment process. Approaches to the creation by the participants of the transportation process on the railway transport of the security management system (SMS), which covers managerial and production processes, are determined. The structure of the SMS of the participant in the transportation process and the main measures for implementing the processes for improving the control system for transport activities are presented.