



Управление безопасностью перевозок в транспортном комплексе России



Борис ЛЁВИН
Boris A. LYOVIN

Сергей АБАНИН
Sergey G. ABANIN



Максим ЖЕЛЕЗНОВ
Maxim M. ZHELEZNOV

Михаил КУЗНЕЦОВ
Mikhail V. KUZNETSOV



Transportation Safety Management for Transport System in Russia

(текст статьи на англ. яз. – English text of the article – p. 173)

Авторы в комплексе рассматривают и оценивают задачи, связанные с безопасностью на транспорте и усилением контроля, надзорной деятельностью. При таком подходе выявляется не только определённая факторная зависимость зон риска и актуализации контрольно-надзорных функций госструктур, но и обнаруживается потребность в создании достоверной, надёжной информационной системы, способной обеспечивать полномерными и объективными данными весьма востребованный научный анализ.

Ключевые слова: транспорт, безопасность, зоны риска, аварийные факторы, аналитическая информация, достоверность, научно-методический центр.

Лёвин Борис Алексеевич — доктор технических наук, профессор, президент Российского университета транспорта (МИИТ), Москва, Россия.

Абанин Сергей Георгиевич — главный государственный инспектор Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Москва, Россия.

Железнов Максим Максимович — доктор технических наук, заместитель начальника управления научно-исследовательской работы Российского университета транспорта, Москва, Россия.

Кузнецов Михаил Васильевич — заместитель начальника правового управления Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Москва, Россия.

Развитие транспортного комплекса, увеличение числа и разнообразие логистических цепочек, приход в отрасль новых участников перевозочного процесса, внедрение современных технологических схем и технических устройств [1] поставили перед транспортным сообществом и государственными органами, ответственными за организацию безаварийной работы, вопрос о гарантиях необходимого уровня безопасности при общем снижении административной нагрузки на бизнес.

В этой связи президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 года была

утверждена программа «Реформы контрольной и надзорной деятельности», где обозначены основные целевые показатели:

- снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям (жизнь и здоровье человека) на 50 %;
- снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков на 30 %;
- снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, на 50 %;
- повышение эффективности организации контрольно-надзорной деятельности, в том числе рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций на 200 %.

I.

Для достижения установленных программой реформирования целевых показателей планируется:

- внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;
- систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований;
- внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов;
- внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности;
- автоматизация контрольно-надзорной деятельности;
- повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

Принципиальную основу для достижения целевых показателей составляют мероприятия, предусматривающие концентрацию ограниченных ресурсов государства в зонах максимального риска, оптимизацию их использования, сбор и анализ информации о подконтрольных субъектах

и формирование системы управления рисками.

При этом, учитывая возложенные на контрольно-надзорные органы функции слежения за соблюдением законодательства, предлагается провести сокращение количества и актуализацию обязательных требований. Однако решение данного вопроса является «венцом» работы по техническому анализу и комплексному обоснованию возможности изменения обязательных требований — за счёт применения новых технологий и технических средств (компетенция научного сообщества), ужесточения уровня допустимых рисков (компетенция гражданского общества), изменения условий функционирования и ответственности управленческой среды (компетенция госоргана).

Иначе говоря, реальная компетенция государственных органов ограничивается исключительно техническими действиями по нормативному правовому закреплению требований, мотивированных и обоснованных научным сообществом, гарантирующих обеспечение уровня эксплуатационной безопасности в соответствии с приоритетами гражданского общества.

Вопросы сбора и анализа информации о субъектах зоны риска и характерных признаках ведения ими хозяйственной деятельности также имеют ряд нюансов, не позволяющих высокоэффективно исполнять данную функцию в рамках государственных органов.

Функциональные обязанности, условия и принципы ведения дел со стороны государственных органов, к тому же в сочетании с наличием бюрократических процедур, не позволяют госаппарату надёжно решать задачи в сфере безопасности. Имеющийся потенциал информационно-аналитических систем без соответствующей поддержки научно-исследовательского сообщества, своевременно актуализирующего риски и факторы, создающие угрозу безопасности, превращается в инструмент формирования внутренних отчётов и дежурных планов, остающихся вне реальных проблем контролируемого вида деятельности.

Данный факт наглядно подтверждают публикации аналитического центра при правительстве Российской Федерации,



осуществляющего информационно-аналитическое сопровождение и экспертную поддержку реализации программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности». Наиболее распространёнными информационно-аналитическими инструментами, которые используются при принятии управленческих решений на государственном уровне, являются стандартные средства офисных приложений (MS Excel или аналоги). Иных инструментов не имеют 28,6 % федеральных органов исполнительной власти и 45,4 % — региональных органов. Показательно, что 79,6 % органов государственной власти применяют информационно-аналитические инструменты для формирования отчётов, в то время как для прогнозирования и моделирования — 44,8 % и 11,5 %. При этом 59,5 % заявляют о достаточности функциональности комплекса имеющихся средств для осуществления своей деятельности [2].

В этой связи представляется важным для достижения целевых показателей безопасности сместить акценты в сторону активизации усилий научной и экспертной среды, а также максимальной вовлечённости гражданского общества в общую систему повышения безопасности транспортного комплекса.

II.

Анализ мирового опыта, лучших практик и концепций обеспечения безопасности на различных видах транспорта показал необходимость организации на государственном уровне системного поиска аварийных факторов и выработки мер, позволяющих устранить или нивелировать их последствия.

Названная проблема является общей для всех видов транспорта и обусловлена следующими факторами:

- происшествия продолжают случаться, несмотря на существование и выполнение многочисленных правил и положений;
- лица, причастные к происшествию, как правило, с неохотой сообщают избыточную их информацию организации, проводящей расследование и входящей в состав нормативного органа;
- занимающиеся расследованиями организации порой вскрывают недостатки в работе самого нормативного органа, что

может порождать: а) конфликты интересов; б) кризис доверия; в) возможности для вмешательства в процесс предоставления информации в сфере безопасности.

Для выявления аварийных факторов требуется создание базы данных, где будет храниться максимально полная информация о транспортных происшествиях и инцидентах (под инцидентом здесь понимается любое событие, кроме транспортного происшествия, которое могло повлиять на безопасность эксплуатации транспортного средства).

Эффективность создаваемой базы напрямую зависит от объёма и качества данных [3, 4], предоставляемых субъектами транспортной отрасли и интегрируемых в общую динамическую систему факторов опасности и оценки риска. Должны накапливаться результаты расследования транспортных происшествий, картина состояния транспортной инфраструктуры, транспортных средств и систем управления безопасностью хозяйствующих субъектов [5].

В рамках системы производятся расчёты и прогнозирование меняющихся факторов риска, они опираются на обобщённые данные расследований транспортных происшествий и проведённых контрольно-надзорных мероприятий, технического состояния транспортных средств и инфраструктуры, систем управления безопасностью субъектов транспортной отрасли и добровольных сообщений, а также даётся оценка влияния оптимизации и совершенствования технологических производственных процессов, проводимых на основе вводимых инноваций.

С учётом общих принципов обеспечения безопасности на транспорте (законность, непрерывность, интеграция в международные системы, соблюдение баланса интересов личности, общества и государства, ответственное взаимодействие субъектов транспортной системы и органов власти), а также идей и положений теории всеобщего менеджмента качества, стандартов качества ISO 9000, в том числе в части обеспечения максимальной независимости и объективности предоставляемой аналитической информации, оптимальной точкой накопления требуемой информации может стать только научное учреждение.



Ведь государственный орган ассоциируется прежде всего с карательными функциями. Это ведёт к тому, что значительная доля информации об аварийных факторах к нему не поступает или поступает в искажённом виде. Коммерческая структура ориентирована на прибыль и не заинтересована вскрывать негативную информацию, которая влечёт за собой дополнительные издержки для бизнеса. Серьёзным фактором является и то, что сохранность накопленной государственными органами и коммерческими структурами информации ставится под угрозу в случае их реорганизации или прекращения ими своей деятельности.

Ещё одним критически важным аспектом в обеспечении безопасности всегда был и остаётся человеческий фактор, на который прямо влияют уровень знаний и опыта специалиста, его квалификационная и психологическая подготовленность. Сей неоспоримый факт свидетельствует о необходимости не просто мощной информационной базы для научных исследований, но и использования её для качественного обучения профильных специалистов.

III.

Учитывая, что система обеспечения безопасности на транспорте представляет собой целый комплекс административных, организационных и технических мер, а также набор ранее высказанных аргументов, целесообразно для решения существующих задач и выработки системных,

научно обоснованных подходов к выявлению и профилактике зон риска на транспорте создать научно-методический центр по безопасности и придать ему статус головного профильного учреждения.

Опыт подобной работы, проводимой международными организациями в сфере обеспечения безопасности полётов, показал, что такая система управления безопасностью может эффективно работать лишь при условии достаточного информационного обеспечения. В ряде стран делались и делаются попытки увеличения потока информации, исходящей главным образом от работников транспортной системы и характеризующей случаи нарушения эксплуатационной безопасности. В связи с этим разрабатываются и применяются на практике меры по снижению боязни уголовной ответственности за сообщения о нарушениях в работе любого звена транспортной системы. Обеспечение такого подхода и повышение гарантии анонимности сообщений, обработка и анализ данных об угрозах безопасности выполняются независимой третьей стороной.

Безусловным фактором успешной деятельности центра следует считать его максимальное отдаление от органов государственной власти и управления. Более того, в глазах общества он не должен ассоциироваться с государственным аппаратом. Обязательным условием должно стать и обеспечение конфиденциальности за счёт обезличивания источников информации.



Принимая во внимание изложенное, а также обязательность наличия мощного научно-исследовательского потенциала для системного анализа, компетенций по формированию соответствующей нормативной правовой базы, выработки комплексных программ и профилактических мероприятий, непереносимое требование о необходимости обеспечения соответствия уровня подготовки специалистов актуальным проблемам безопасности [6–8], наиболее приемлемой площадкой для создания научно-методического центра заявленного типа является Российский университет транспорта (МИИТ) – один из старейших технических вузов страны, основанный в 1896 году.

Главными задачами центра призваны стать:

1. Создание и накопление базы данных о транспортных происшествиях и инцидентах.

2. Организация системы добровольного предоставления информации об инцидентах.

3. Выявление аварийных факторов и выработка рекомендаций по их предотвращению.

Деятельность центра должна проходить под патронажем Минтранса России и Федеральной службы по надзору в сфере транспорта как органов, определяющих государственную политику в интересующей нас области жизнедеятельности и осуществляющих специальные разрешительные, контрольные и надзорные функции, а также с участием институтов гражданского общества как соискателями-партнёрами при выполнении объявленных реформ.

Организация научно-методического центра по безопасности на транспорте уже на начальном этапе своей деятельности позволит заинтересованным органам государственной власти иметь дополнительную, высокой степени достоверности, информацию об аварийных факторах на дорогах, водных и воздушных линиях, что существенно повысит эффективность государственного управления. Фактически

органы государственной власти заручатся постоянной научной поддержкой при принятии решений по вопросам безопасности. Производители транспортных средств и оборудования получат источник объективной информации о реальном качестве своей продукции. Общество, все граждане будут располагать возможностью опосредованного участия в повышении безопасности на транспорте и, следовательно, своей личной безопасности.

Результаты работы центра могут стать, в конечном счёте, основой для формирования и актуализации государственной программы по повышению безопасности на транспорте.

ЛИТЕРАТУРА

1. Железнов М. М., Пономарёв В. М. Аэрокосмические методы мониторинга чрезвычайных ситуаций // Мир транспорта. – 2017. – № 4. – С. 214–227.
2. Использование информационно-аналитических инструментов в органах государственной власти Российской Федерации (Отчёт о проведении опроса). [Электронный ресурс]: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/16311.pdf>. Доступ 19.12.2018.
3. Духин С. В., Железнов М. М., Манойло Д. С., Матвеев С. И. Единое геоинформационное пространство железных дорог // Железнодорожный транспорт. – 2008. – № 10. – С. 26–29.
4. Духин С. В., Железнов М. М., Манойло Д. С., Матвеев С. И. Формирование единого геоинформационного пространства железных дорог // Автоматика, связь, информатика. – 2008. – № 9. – С. 11–13.
5. Железнов М. М. Концепция мониторинга и содержания инфраструктуры транспортных железнодорожных коридоров стран СНГ «пространства 1520» на основе спутниковых и геоинформационных технологий // Бюллетень Объединённого учёного совета ОАО «РЖД». – 2011. – № 2. – С. 34–37.
6. Лёвин Б. А., Матвеев С. И., Железнов М. М., Розенберг И. Н. Успехи научно-образовательного центра «Геоинформационные и спутниковые технологии железнодорожного транспорта» (МИИТ-НИИАС) в обеспечении безопасности движения поездов // Безопасность движения поездов: Труды 14-й научно-практ. конф. (Москва, 24–25 окт. 2013). – М.: МИИТ, 2013. – С. 219–222.
7. Железнов М. М., Пономарёв В. М., Певзнер В. О. Предотвращение чрезвычайных ситуаций путём выявления объёмных деформаций на потенциально-опасных участках железнодорожного пути с использованием аэрокосмической съёмки // Наука и техника транспорта. – 2017. – № 4. – С. 95–104.
8. Васильевский А. С., Железнов М. М., Макаров А. Ю. Мониторинг потенциально-опасных воздействий на железнодорожную инфраструктуру с использованием космических систем ДЗЗ // ВНИИЖТ. – 2010. – № 6. – С. 16–19. ●

Координаты авторов **Лёвин Б. А.** – tu@miit.ru, **Абанин С. Г.** – abanin_sg@rostransnadzor.ru, **Железнов М. М.** – m.zheleznov@mail.ru, **Кузнецов М. В.** – m.v.kouzn@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 30.10.2018, принята к публикации 19.12.2018.