



**МИНИСТЕРСТВО ТРАНСПОРТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Концепция
системы технического регулирования
на железнодорожном транспорте**

**МОСКВА
2006**

Концепция системы технического регулирования на железнодорожном транспорте разработана Департаментом государственной политики в области железнодорожного транспорта Министерства транспорта Российской Федерации при участии ОАО «Российские железные дороги» и ГУ «Регистр сертификации на федеральном железнодорожном транспорте»

СОДЕРЖАНИЕ

1.	Общие положения	5
2.	Основные направления обеспечения государственного управления в области технического регулирования на железнодорожном транспорте	6
2.1	Опасности и угрозы железнодорожного транспорта	6
2.1.1	Потенциальные опасности и угрозы, исходящие от железнодорожного транспорта.....	6
2.1.2	Факторы, повышающие риск возникновения опасностей и угроз железнодорожного транспорта	7
2.2	Нормативное правовое обеспечение управления эксплуатационной безопасностью	7
2.3	Взаимосвязь с другими системами технического регулирования и областями законодательства.....	8
3.	Современное состояние технического регулирования на железнодорожном транспорте.....	9
3.1	Нормативная система технического регулирования железнодорожного транспорта	9
3.1.1	Система нормативных правовых актов МПС России	9
3.1.2	Система нормативных документов в области стандартизации железнодорожного транспорта	10
3.1.3	Система обязательной сертификации на железнодорожном транспорте	11
3.2	Система гармонизированных стандартов	11
3.3	Гармонизация с законодательством Европейского Союза	12
4.	Структура системы технического регулирования в области железнодорожного транспорта	12
4.1	Структура системы технического регулирования на железнодорожном транспорте	13
4.2	Структура железнодорожного транспорта как объекта технического регулирования	13
5	Элементы системы технического регулирования на железнодорожном транспорте	15
5.1	Принципы формирования элементов системы технического регулирования	15
5.2	Блок технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к продукции на стадиях ее жизненного цикла, к стадиям жизненного цикла этой продукции	15
5.3	Блок нормативных правовых актов и документов в области стандартизации, устанавливающих требования к элементам процедуры оценки соответствия продукции и технологических процессов	20
5.4	Блок документов в области стандартизации,	

	устанавливающих требования к продукции на стадиях ее жизненного цикла, к стадиям жизненного цикла этой продукции, исполняемых на добровольной основе	20
5.5	Аккредитация в системе технического регулирования на железнодорожном транспорте	21
6.	План реализации Концепции и ресурсное обеспечение	21
6.1	Этапы разработки технических регламентов и источники финансирования	21
6.2	Специальные технические регламенты в области железнодорожного транспорта	22
7	Государственное управление системой технического регулирования на железнодорожном транспорте	23

1. Общие положения

Правовой основой разработки Концепции технического регулирования на железнодорожном транспорте (далее - Концепция) являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон 21 июня 1997 г. № 16-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

Концепция разработана в развитие Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности Министерства транспорта Российской Федерации и содержание государственного управления в области технического регулирования на железнодорожном транспорте Российской Федерации.

Сферой реализации Концепции является железнодорожный транспорт Российской Федерации, который в соответствии с Федеральным законом «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» включает железнодорожный транспорт общего пользования, железнодорожный транспорт необщего пользования, а также технологический железнодорожный транспорт организаций, предназначенный 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 как элемента государственного регулирования эксплуатационной безопасности железнодорожного транспорта.

Задачей Концепции является разработка структуры системы технического регулирования в области железнодорожного транспорта обеспечивающей:

- реализацию национальных интересов в данном виде транспорта;
- снижение 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;
- сохранение единого транспортного пространства государств-участников Содружества и Балтии («пространства колеи 1520 мм»);
- интеграции российских железных дорог в европейскую и азиатские транспортные системы;

- приведение существующей нормативной базы в области технического регулирования с соответствие с законодательством.

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

- конечная ответственность государства за обеспечение уровня эксплуатационной безопасности;

- приоритет безопасности граждан и окружающей среды;

- принципы Федерального закона «О техническом регулировании».

2. Основные направления обеспечения государственного управления безопасностью на железнодорожном транспорте

Эксплуатационную безопасность железнодорожного транспорта можно определить как состояние защищенности жизни и здоровья людей, жизненно важных интересов общества и государства от опасностей и угроз, возникающих в процессе функционирования железнодорожного транспорта.

Безопасное функционирование такой сложной технико-технологической системы как железнодорожный транспорт определяется качеством (степенью) их парирования, которое со стороны государства обеспечивается созданием нормативных правовых регуляторов.

Чтобы эффективно управлять процессом, в данном случае процессом обеспечения эксплуатационной безопасности железнодорожного транспорта, необходимо точно и однозначно установить те объекты управления (характеристики объектов управления), которые являются потенциальными источниками опасностей и угроз, и затем обеспечить нормативное управление ими. При этом положения настоящей Концепции распространяются на железнодорожный транспорт необщего пользования.

2.1 Опасности и угрозы железнодорожного транспорта

2.1.1 Потенциальные опасности и угрозы, исходящие от железнодорожного транспорта

Жизненно важные интересы общества и государства в сфере железнодорожного транспорта обеспечиваются осуществлением в необходимых объемах и с достаточным уровнем безопасности перевозок грузов и пассажиров.

По причине возникновения опасности исходящие от железнодорожного транспорта могут быть разделены на:

- опасности, определяемые штатной эксплуатационной деятельностью железнодорожного транспорта (возникают в результате неудовлетворительных параметров технических средств и технологических процессов);
- опасности, возникающие из-за нештатных, аварийных ситуаций на железнодорожном транспорте.

По объектам, на которые воздействуют опасности, исходящие от железнодорожного транспорта они могут быть разделены на:

- опасности, оказывающие прямое воздействие на состояние окружающей среды, и опосредованное, через состояние окружающей среды, на жизнь и здоровье людей (загрязнение атмосферного воздуха, сбросы в окружающую среду, попадание в грунт, в водоемы рабочих жидкостей,

смазок, перевозимых токсичных грузов и т.п.; шум, включая ультразвук и инфразвук; электромагнитные излучения);

- опасности, оказывающие прямое воздействие на жизнь и здоровье людей и имущество физических или юридических лиц, государственное или муниципальное имущество, возникающие, как правило, в результате транспортных происшествий.

Таким образом, интегрированными объектами опасностей, исходящих от железнодорожного транспорта, являются люди, окружающая среда (экосфера, техносфера) и имущество.

К сфере технического регулирования следует отнести техногенные транспортные происшествия, которые являются следствием невыполнения в процессе разработки (проектирования), строительства (производства), эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации технического объекта требований к его безопасности.

2.1.2 Факторы, повышающие риск возникновения опасностей и угроз железнодорожного транспорта

Основными факторами, повышающими риск возникновения опасностей и угроз железнодорожного транспорта, которые могут быть отнесены к сфере технического регулирования, являются:

- принципиальное изменение правоотношений в области технического регулирования;
- высокая степень износа основных производственных фондов;
- низкая технологическая готовность отдельных (не входящих в состав ОАО «РЖД») предприятий к осуществлению качественного ремонта.

2.2 Нормативное правовое обеспечение управления эксплуатационной безопасностью

Нормативное правовое управление эксплуатационной безопасностью должно обеспечивать комплексный (интегральный) подход к управлению уровнями опасностей и угроз железнодорожного транспорта.

Такой системный подход был реализован в системе нормативных правовых актов и системы нормативных документов в области стандартизации и сертификации Министерства путей сообщения Российской Федерации, которые до настоящего времени обеспечивают на железнодорожном транспорте самый высокий уровень безопасности по сравнению с другими видами транспорта.¹

Правовым основанием данных систем являлись Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 года № 5151-1 "О сертификации продукции и услуг", Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 года № 5154-1 "О стандартизации" и Федеральный закон от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте».

¹ Трубопроводный транспорт не рассматривается

Однако после введения Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее - Закон) была утрачена возможность управления данными системами.

В результате уровень правового регулирования безопасности на железнодорожном транспорте в переходный период стал недостаточным даже для сохранения существующего уровня безопасности. В результате недостаточного правового основания для государственного регулирования действующих систем нормативных документов возникли предпосылки для ухудшения состояния безопасности на железнодорожном транспорте. Причиной потери управления являются переходные положения Закона, запрещающие, в течение всего переходного периода, внесение изменений в действующие нормативные правовые акты и нормативные документы. В связи с этим возникла необходимость достаточно быстрой и адекватной замены действующих в области железнодорожного транспорта систем нормативных правовых актов и нормативных документов в области стандартизации и сертификации.

Для восстановления государственного управления безопасностью технических средств и технологических процессов на железнодорожном транспорте необходимо модернизировать действующую систему технического регулирования на железнодорожном транспорте, с учетом действующего законодательства.

2.3 Взаимосвязь с другими системами технического регулирования и областями законодательства

Система управления состоянием эксплуатационной безопасности должна быть взаимоувязана и скоординирована с системами технического регулирования в смежных отраслях экономики. Основу такой взаимосвязи составляют общие технические регламенты, определенные Законом. Поэтому взаимосвязь этих систем должна быть обеспечена путем соподчиненности специальных технических регламентов отдельных отраслей экономики общим техническим регламентам и согласованного применения одних и тех же норм и правил при регулировании однородных объектов технического регулирования специальными техническими регламентами различных областей экономики. Например, нормы ядерной безопасности должны устанавливаться в технических регламентах для атомной промышленности (при этом они должны быть согласованы заинтересованными федеральными органами исполнительной власти), а в технических регламентах для железнодорожного транспорта эти нормы, при необходимости, могут быть процитированы, установлены подчиненным образом (могут быть только более жесткими) или установлены путем ссылок на соответствующие технические регламенты в области атомной промышленности.

В соответствии с предметной областью технические регламенты системы технического регулирования на железнодорожном транспорте должны быть согласованы с нормативными правовыми актами следующих подгрупп Классификатора: 020.030.060 (Качество продукции. Стандартизация. Сертификация. Маркировка), 090.080.000 (Связь), 110.030 (Экологические права и обязанности граждан и юридических лиц), 110.010.060 (Оценка

воздействия на окружающую среду), 110.090.000 (Охрана атмосферного воздуха), 160.040.050 (Пожарная безопасность), 160.040.080 (Промышленная безопасность), 160.040.080 (Санитарно-эпидемиологическая безопасность), 160.040.090 (Экологическая безопасность).

3. Современное состояние технического регулирования на железнодорожном транспорте

3.1 Нормативная система технического регулирования железнодорожного транспорта

До введения в действие Закона основу технического регулирования безопасности железнодорожного транспорта составляла нормативная система технического регулирования и система обязательной сертификации – «Система сертификации на федеральном железнодорожном транспорте» (ССФЖТ).

Нормативная система технического регулирования железнодорожного транспорта содержит более 10000 документов и включает нормативные правовые и иные акты Министерства путей сообщения Российской Федерации (нормы, правила, инструкции, приказы, распоряжения и указания МПС России), государственные и межгосударственные стандарты, стандарты отрасли (железнодорожной), в том числе нормативные документы ССФЖТ (правила, нормы безопасности, стандарты). Кроме того, существовали системы стандартов других отраслей (тяжелого и транспортного машиностроения, электротехнической промышленности и др.), которые устанавливали нормы к техническим средствам железнодорожного транспорта. Эти базы являются иерархически структурированными и их нормы, регулирующие однородные объекты, взаимоувязаны.

Эти документы должны быть преобразованы в технические регламенты, содержащие обязательные требования и правила и формы оценки соответствия, национальные стандарты и стандарты организаций, а также нормативные правовые акты, устанавливающие правоотношения между субъектами технического регулирования.

При этом должна быть обеспечена преемственность существующей нормативной базы с учетом применения установленных документов в области стандартизации (национальных стандартов и стандартов организаций).

3.1.1 Система нормативных правовых актов МПС России

Основными нормативными правовыми актами (документами), обеспечивающими безопасное функционирование железнодорожного транспорта, являются Правила технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации² (далее – Правила технической эксплуатации) и Инструкция по движению поездов и маневровой работе на железных дорогах Российской Федерации³ и Инструкция по сигнализации на железных дорогах Российской Федерации.⁴

² Утверждены приказом МПС России от 26 мая 2000 г. № ЦРБ-756

³ Утверждены приказом МПС России от 16 октября 2000 г. № ЦД-790

⁴ Утверждены приказом МПС России от 26 мая 2000 г. № ЦРБ-757

Правила технической эксплуатации являются системообразующим документом, охватывающим весь железнодорожный транспорт, и устанавливают взаимосвязанные требования к интерфейсным связям организационно-функциональных подсистем железнодорожного транспорта, обеспечивая тем самым общую эксплуатационную безопасность железнодорожного транспорта. Нормы установленные данным документом являются исходными для установления норм к объектам технического регулирования в нормативных актах МПС России в области технического регулирования и нормативных документах в области стандартизации и сертификации, которые составляют более низкий уровень нормативного регулирования на железнодорожном транспорте.

В связи с тем, что эти основополагающие документы были изданы тогда, когда МПС России совмещало функции органа государственного управления и хозяйствующего субъекта, они содержат ряд положений, применение которых федеральным органом исполнительной власти, в рамках действующей структуры и системы государственной власти, невозможно. Например, Правилами технической эксплуатации установлена процедура согласования МПС России технических условий на продукцию. Принимая во внимание, что эта процедура возникает, на одном из этапов жизненного цикла продукции, между производителем продукции и ее заказчиком, а также хозяйствующими субъектами, владельцем инфраструктуры и/или перевозчиком, на которой должна эксплуатироваться (перевозиться) данная продукция, она не может быть отнесена к функции нормативного правового регулирования.

В связи с тем, что данные документы были признаны Минюстом России не нуждающимися в регистрации, а также из-за положений Закона относительно правового регулирования в переходный период, распространение обязанности исполнения требований данных документов на неограниченный круг лиц также вызывает определенные сложности.

Таким образом, в результате произошедших структурных изменений системы исполнительной власти Российской Федерации и структурной реформы железнодорожного транспорта данная система нормативных правовых актов подлежит изменению и приведению в соответствие с существующей системой управления в области железнодорожного транспорта.

3.1.2 Система нормативных документов в области стандартизации железнодорожного транспорта

Государственные и межгосударственные стандарты и стандарты отраслей, составляющие данную систему, содержат не только требования, определяющие безопасность железнодорожных технических средств и технологических процессов, но и показатели качества этих объектов технического регулирования. При этом, в большинстве этих документов показатели качества и показатели «безопасности» не разделены.

Формально нормативные документы в области стандартизации на железнодорожном транспорте находятся, в соответствии с компетенцией, в сфере ведения федеральных органов исполнительной власти, в том числе федерального органа исполнительной власти осуществляющего нормативное

правовое регулирование в области железнодорожного транспорта – Минтранса России. Однако положения Закона запрещают определять в этих документах требования, обязательные для исполнения, так как в области технического регулирования федеральными органами исполнительной власти могут издаваться исключительно документы рекомендательного характера. Фактически, в действующем правовом поле, обязательность или необязательность требований нормативных документов в области стандартизации, в случае если они не выделены в стандарте, может быть установлена только в судебном порядке. Такое положение является потенциальным источником угрозы эксплуатационной безопасности железнодорожного транспорта.

3.1.3 Система обязательной сертификации на железнодорожном транспорте

В связи с тем, что Закон разрешил применение в переходный период только нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования к продукции и процессам ее жизненного цикла, но не включил акты, устанавливающие обязательные процедуры при проведении подтверждения соответствия, применение всех нормативных документов, устанавливающих правила процедур в системах обязательной сертификации сопряжено с возможными правовыми конфликтами. Это обстоятельство наложило существенные ограничения на функционирование Системы сертификации.

3.2 Система гармонизированных стандартов

Межгосударственные стандарты являются основными нормативными документами, содержащими единые технические требования и правила в области железнодорожного транспорта и обеспечивающими сохранение технологического единства железных дорог государств СНГ - «пространстве колеи 1520 мм».

В рамках СНГ действует Соглашение между железнодорожными администрациями государств - участников Содружества Независимых Государств, Литовской Республики, Эстонской Республики о проведении согласованной политики по сертификации железнодорожной продукции (утв. на двадцать четвертом заседании Совета по железнодорожному транспорту государств - участников СНГ 28 мая 1999 г., Тбилиси, 28 мая 1999 г.). На этом же заседании принят Перечень железнодорожной продукции, подлежащей обязательной сертификации на базе Перечня, действующего в Системе сертификации на федеральном железнодорожном транспорте.

С целью сохранения единой железнодорожной сети государств СНГ целесообразна разработка технических регламентов в виде межгосударственных моделей с целью установления обязательных единых технических нормативов и перехода к механизмам взаимного признания результатов оценки соответствия между странами СНГ.

Правовой основой для разработки технических регламентов в виде межгосударственных моделей являются: «Соглашение об основах

гармонизации технических регламентов государств-членов Евразийского экономического сообщества» и проект «Соглашение об основах гармонизации технических регламентов государств-участников Содружества Независимых Государств».

Существенное влияние на обеспечение безопасности технических средств оказывают стандарты Организации содружества железных дорог – «памятки ОСЖД», при этом имеется значительный объем этих документов, гармонизированных с требованиями международных стандартов.

3.3 Гармонизация с законодательством Европейского Союза

В силу различия законодательных принципов (принцип прямой нормы и принцип Нового подхода) в области технического регулирования железнодорожного транспорта гармонизацию с европейским законодательством можно реализовать только путем согласования норм, включаемых в федеральный закон (технический регламент) с нормами подзаконных актов Европейского Союза (технические спецификации) или с нормами гармонизированных с директивой стандартов.

Кроме того, необходимо учитывать, что в силу различных начальных условий создания железнодорожного транспорта – габариты (подвижного состава и приближения строения) и ширина колеи, исторически сложились различные подходы к обеспечению безопасности технических средств, в том числе путем конструктивных решений.

Поэтому гармонизацию необходимо распространять исключительно на объекты технического регулирования, которые могут эксплуатироваться на российской инфраструктуре и инфраструктуре Европейского Союза.

4. Структура системы технического регулирования в области железнодорожного транспорта

Основными элементами технического регулирования, через которые в рамках законодательства может быть реализовано государственное регулирование, являются процессы установления обязательных требований к продукции и технологическим процессам, процессы оценки соответствия, в том числе государственный контроль (надзор).

Очевидно, что технические регламенты, содержащие обязательные требования, должны в необходимой мере, с точки зрения целей технического регулирования, обеспечить системную замену действующей нормативной базы. Очевидно, что новая нормативная база, созданная в соответствии с Законом, должна представлять трансформированную и модернизированную действующую нормативную базу. Новая база должна не только соответствовать принципам Закона, но и соответствовать функциональной структуре объекта регулирования – железнодорожный транспорт.

Формы оценки соответствия и их процедуры также должны отражать специфику структуры объекта регулирования и его элементов.

При этом только системный подход к применению этих элементов регулирования может обеспечить реализацию государственных приоритетов.

Данная система должна являться частью единой системы технического регулирования Российской Федерации и должна быть взаимосвязана с системами технического регулирования других отраслей экономики. Положения настоящей Концепции должны учитываться при разработке технических регламентов в смежных областях экономики в случае, если затрагиваются интересы железнодорожного транспорта и наоборот. В связи с принятием технических регламентов системы технического регулирования на железнодорожном транспорте необходимо предусмотреть внесение изменений и дополнений в Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации».

4.1 Структура системы технического регулирования на железнодорожном транспорте

В соответствии с Законом, система технического регулирования охватывает вопросы правового регулирования отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Таким образом, система должна включать в себя три блока:

- блок технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к продукции на стадиях ее жизненного цикла, к стадиям жизненного цикла этой продукции (технологическим процессам) (далее подсистема обязательных требований);
- блок нормативных правовых актов и документов в области стандартизации, устанавливающих требования к элементам процедуры оценки соответствия (правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также правила отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений) продукции и технологических процессов (далее подсистема оценки соответствия);
- блок документов в области стандартизации, устанавливающих требования к продукции на стадиях ее жизненного цикла, к стадиям жизненного цикла этой продукции исполняемых на добровольной основе (далее подсистема добровольных требований).

4.2 Структура железнодорожного транспорта как объекта технического регулирования

Основной целью железнодорожного транспорта является обеспечение потребностей общества и государства в необходимых перевозках. Следовательно, основным бизнес - процессом системы железнодорожного

транспорта является процесс перевозки. Его эксплуатационная безопасность, с точки зрения Закона, обеспечивается применением технических средств и технологических процессов, имеющих необходимый уровень безопасности. Поэтому интегральным объектом технического регулирования является железнодорожный транспорт в целом.

При этом структура блоков системы технического регулирования определяется структурой объекта регулирования.

Принимая во внимание определение структурных элементов железнодорожного транспорта, очевидно, что объектом технического регулирования является железнодорожный транспорт, включающий железнодорожные пути общего пользования, железнодорожные пути необщего пользования, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением, железнодорожный подвижной состав, а также технологические процессы, формирующие перевозочный процесс.

При этом регулированию, как отмечалось, должны подвергаться организационно-функциональные элементы и их характеристики. Функциональная структура железнодорожного транспорта, как объекта регулирования является многоуровневой. При этом данные функциональные уровни определяют структуру системы технического регулирования железнодорожного транспорта, то есть:

- система, как и объект, должна быть многоуровневой;
- иерархия системы регулирования должна соответствовать иерархии объекта технического регулирования.

Существенным для данной системы является установление направления подчиненности, так как это определяет направление приоритета разработки и подчиненности технических регламентов.

Очевидно, что интегральный уровень (более высокий уровень), а именно таким является рассматриваемый объект технического регулирования, является совокупностью объектов характеристик более низкого уровня с наложенными на них связями. Наличием этих связей определяется отличие совокупности объектов более высокого уровня от совокупности объектов более низкого уровня.

То есть, определенная характеристика (показатель) объекта более высокого уровня формируется из соответствующих характеристик (показателей) объектов более низкого уровня и функциональных связей между этими объектами. Поэтому для обеспечения необходимого качества регулирования значения характеристик более низкого уровня должны определяться из значения характеристики более высокого уровня.

Таким образом, чтобы обеспечить заданную безопасность для интегрального уровня (более высокого) необходимо обеспечить безопасность составляющих его объектов и их функциональных связей.

Это предполагает, что установление показателей следует осуществлять «от вершины к основанию».

Напротив, доказательство безопасности должно иметь направление от основания к вершине.

Таким образом, обязательным предпосылками при доказательстве безопасности интегрального объекта являются следующие условия:

- требования к элементам системы должны быть установлены сверху вниз;
- оценка соответствия должна проводиться снизу вверх.

Принимая во внимание данные положения, можно перейти к установлению структур ранее выделенных подсистем технического регулирования и определению их отдельных элементов, являющихся самостоятельными объектами регулирования.

5. Элементы системы технического регулирования на железнодорожном транспорте

5.1 Принципы формирования элементов системы технического регулирования на железнодорожном транспорте

Уровень эксплуатационной безопасности, существующий на железнодорожном транспорте Российской Федерации, является самым высоким по сравнению с другими видами отечественного транспорта, кроме того, он не ниже уровня эксплуатационной безопасности на железных дорогах стран Европейского Союза и США. Поэтому при формировании подсистем технического регулирования следует не только полностью использовать действующие элементы технического регулирования, которые обеспечили данный уровень, но и максимально сохранить уровень требований к объектам технического регулирования, содержащийся в документах действующей нормативной правовой системы технического регулирования железнодорожного транспорта и гармонизированных стандартах.

Таким образом, основными принципами формирования элементов технического регулирования должны являться:

- не ухудшение уровня безопасности на железнодорожном транспорте.
- преемственность по отношению к действующей системе технического регулирования на железнодорожном транспорте;
- гармонизация с требованиями, установленными в международных соглашениях Российской Федерации, международных и межгосударственных стандартах.

5.2 Блок технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к продукции на стадиях ее жизненного цикла, к стадиям жизненного цикла этой продукции.

Данный элемент включает в себя технические регламенты, устанавливающие обязательные требования к техническим средствам и технологическим процессам железнодорожного транспорта.

При этом выбор минимально необходимых, исчерпывающих и прямых требований к объектам технического регулирования, определяющих безопасность железнодорожных технических средств, осуществляется следующим образом:

- в качестве минимального уровня безопасности (максимального риска) принимается уровень, который в настоящее время достигнут;
- для данного уровня риска устанавливаются (фиксацией существующих) исчерпывающий перечень характеристик (показателей), в том числе характеристики, определяющие взаимодействие объекта технического регулирования с взаимодействующими с ним объектами технического регулирования, формы оценки соответствия;
- ужесточение норм и форм оценок соответствия целесообразно только в случаях высокого уровня риска данного объекта технического регулирования;
- введение новых норм (изменение действующих), изменение форм и правил оценки соответствия не должно снижать достигнутый уровень безопасности (повышать уровень риска) объекта технического регулирования.

Первым (высшим) уровнем - основополагающим техническим регламентом является принимаемый федеральным законом регламент, устанавливающий общие требования эксплуатационной безопасности к железнодорожному транспорту и его организационно-функциональным подсистемам. Основные технические регламенты должны утверждаться федеральным законом. Вместе с тем по техническим регламентам на технически насыщенные подсистемы, предполагающие периодическое внесение изменений и дополнений в процессе развития технических средств – возможность принятия постановлением Правительства Российской Федерации, как наиболее гибкого акта.

Технический регламент в соответствии с Классификатором правовых актов (Классификатор), утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511, относится к подгруппам 090.070.030 (Железнодорожный транспорт) и 090.070.130 (Борьба с аварийностью. Безопасность движения).

Объектом технического регулирования данного технического регламента является железнодорожный транспорт, характеризующийся на этом уровне основным бизнес-процессом – процессом перевозки, материальным ресурсом которого является совокупность определенных организационно-функциональных подсистем железнодорожного транспорта, объединенных интерфейсными связями (габарит подвижного состава – габарит приближения строения, ширина колеи железнодорожного пути – размеры колесной пары подвижного состава, профиль рельса- профиль колеса и т.д.).

В данном техническом регламенте на основе оценки общего риска объекта регулирования должен быть установлен перечень обязательных показателей для организационно- функциональных подсистем, а также требования к критичным функциональным связям подсистем между собой (интерфейсным связям), которые оказывают влияние на эксплуатационную безопасность объекта регулирования. Совокупность данных требований должна исчерпывающим образом определять эксплуатационную безопасность объекта регулирования – железнодорожный транспорт. Причем, необходимо иметь в

виду, что под объектом технического регулирования - железнодорожный транспорт, могут пониматься:

- вся сеть железнодорожного транспорта;
- функционально законченный элемент такой сети (например – участки железнодорожной инфраструктуры, включающие две или более функциональных подсистем).

Исходя из функциональной схемы железнодорожного транспорта, очевидно, что требования настоящего регламента должны распространяться на объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта и железнодорожный подвижной состав.

Перечень объектов технического регулирования - подсистем железнодорожного транспорта, подпадающих под действие настоящего регламента должен включать следующие функциональные подсистемы:

- сооружения и устройства путевого хозяйства (далее - подсистема пути);
- сооружения и устройства станционного хозяйства (далее – станционная подсистема)
- сооружения и устройства электроснабжения (далее – подсистема электроснабжения);
- сооружения и устройства сигнализации, централизации и блокировки, информатизации и связи (далее – подсистема управления, контроля и сигнализации);
- подвижной состав (далее – подсистема подвижной состав).

С учетом степени риска, особенностей структуры объекта технического регулирования – железнодорожный транспорт, целесообразно установить, что для объекта регулирования данного технического регламента наиболее приемлема, интегральная, многоуровневая форма оценки соответствия - приемка и ввод в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено.

При этом, принимая во внимание принципы (п.5.2), очевидно, что доказательство безопасности возможно только при уже имеющемся доказательстве безопасности объектов более низких уровней. Для данного уровня входящими условиями доказательства безопасности являются подтвержденная безопасность функциональных подсистем и процесса перевозки.

Второй уровень охватывает горизонтальные технические регламенты на организационно-функциональные подсистемы железнодорожного транспорта.

Эти регламенты на основе допустимого уровня риска, определенного техническим регламентом первого уровня для подсистемы в целом, должны установить основные элементы подсистемы, определяющие этот допускаемый уровень, и, при необходимости, установить требования к взаимным интерфейсным связям этих элементов.

При этом состав организационно-функциональных подсистем должен быть определен в соответствии с существующими в железнодорожном транспорте понятиями, такими как «локомотивное хозяйство», «хозяйство электроснабжения» т.п., данные подсистемы должны включать:

- подсистема пути - комплекс инженерных сооружений, являющихся элементом инфраструктуры и технологических процессов.

К сооружениям и устройствам пути относятся: железнодорожный путь и искусственные сооружения железнодорожного транспорта:

железнодорожный путь – инженерное сооружение, являющееся элементом инфраструктуры, состоящее из земляного полотна, верхнего строения;

искусственное сооружение железнодорожного транспорта - сооружение, возводимое на пересечениях железнодорожного пути и различных препятствий (мосты, водопропускные трубы, тоннели, подпорные стенки);

станционная подсистема - комплекс инженерных сооружений, обеспечивающих технологический процесс работы станции и технологических процессов;

станция – отдельный пункт, предназначенный для приема, отправления, скрещения и обгона поездов, а также выполнения операций по формированию и расформированию составов поездов (промежуточные станции, участковые станции, сортировочные станции, пассажирские станции, грузовые станции).

Основными инженерными сооружениями станции являются: станционные пути, устройства электрической централизации стрелок и сигналов,

- подсистема электроснабжения - комплекс инженерных сооружений, обеспечивающих электроснабжение подвижного состава для движения поездов, устройств сигнализации, централизации и блокировки и технологических процессов и технологических процессов;

- подсистема управления, контроля и сигнализации - комплекс инженерных сооружений, обеспечивающих безопасный и заранее определенный маршрут движения поездов на станциях и перегонах, а также все виды железнодорожной технологической связи и технологические процессы.

- подсистема подвижного состава - комплекс инженерных сооружений, обеспечивающих безопасный ремонт и техническое обслуживание, а также подвижной состав и технологические процессы.

В данном контексте понятие «технологические процессы» включает в себя процессы на всех этапах жизненного цикла продукции.

При этом необходимо в технических регламентах второго уровня определять исчерпывающий перечень объектов, которые должны регулироваться на третьем уровне системы.

Функциональной связью для организационно-функциональных подсистем, определяющей интегральную безопасность железнодорожного транспорта, является собственно процесс перевозки. Поэтому регламент на процесс перевозки также должен составлять перечень регламентов второго уровня.

В состав регламентов данного уровня целесообразно включить технический регламент, устанавливающий специфические требования к высокоскоростному транспорту и его функциональным подсистемам.

Кроме того, для этого уровня целесообразна разработка отдельного технического регламента, устанавливающего правила перевозки опасных

грузов. Необходимость его выделения связана с тем, что данный вопрос регулируют международные соглашения, к которым присоединилась Российская Федерация.

Третий уровень подсистемы включает в себя как горизонтальные, технические регламенты на элементы подсистемы, установленные на втором уровне системы, так и вертикальные технические регламенты на составные части, узлы, агрегаты этих элементов подсистемы и технологические процессы.

Совокупность технических регламентов третьего уровня должны составить технические регламенты на отдельные узлы, агрегаты, элементы функциональных подсистем второго уровня, которые на основе анализа рисков должны быть установлены в регламентах второго уровня.

Оценка соответствия

Федеральным законом о «Техническом регулировании» установлено, что в техническом регламенте могут устанавливаться правила и формы оценки соответствия, определяемые с учетом степени риска объекта технического регулирования. Кроме того, для технических регламентов каждого уровня могут быть установлены специфические, но соответствующие законодательству, формы оценки соответствия, идентификации объекта технического регулирования, отбора и испытаний, которые отражают специфические функциональные, конструкционные и иные особенности объекта регулирования.

Федеральным законом о «Техническом регулировании» для одного объекта технического регулирования допускается установление несколько форм оценки соответствия, которые могут применяться по выбору заявителя. Однако для регламентов первого и второго уровня целесообразно форму оценки соответствия устанавливать безальтернативно.

Для технического регламента первого уровня оценка соответствия целесообразна в форме приемки и ввода в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено.

Для технических регламентов второго уровня, устанавливающих обязательные требования к подсистемам железнодорожного транспорта и их элементам, оценку соответствия, с учетом степени риска конкретного объекта и его влияния на интегральную оценку риска, целесообразно проводить в следующих формах или их сочетании:

- приемки и ввода в эксплуатацию, осуществляемую федеральным органом исполнительной власти, обладающим полномочиями на оказание государственных услуг – федеральным агентством железнодорожного транспорта;
- обязательной сертификации;
- государственного контроля (надзора) на стадии производства (строительства), осуществляемого федеральным органом исполнительной власти, обладающим полномочиями в данной сфере деятельности.

Для технических регламентов третьего уровня, устанавливающих обязательные требования к продукции (в том числе технически сложной-подвижной состав) и к процессам ее производства, хранения, перевозки, реализации, эксплуатации и утилизации целесообразны, с учетом степени риска, следующие виды оценки соответствия:

- обязательная сертификация;
- декларирование;
- государственный контроль (надзора) (на стадии обращения).

На стадии эксплуатации для технически сложной продукции целесообразно предусматривать такие формы оценки соответствия, которые бы включали процедуры сертификации систем менеджмента качества (в том числе для организаций, осуществляющих модернизацию, капитальный ремонт с продлением срока службы, капитальный ремонт, средний ремонт, продление срока службы).

Существенным требованием является установление в технических регламентах требований к допуску подвижного состава на инфраструктуру. При этом должны быть установлены отдельные требования к допуску на инфраструктуру определенного типа подвижного состава и к допуску подвижного состава к конкретной перевозке, так как допуск подвижного состава к конкретной перевозке определяется не только наличием допуска на инфраструктуру данного типа подвижного состава, но и его техническим состоянием, которое гарантирует возможность осуществления данной конкретной перевозки.

Допуск должен базироваться на выполнении требований специальных технических регламентов, содержащих минимальные обязательные требования к состоянию подвижного состава в эксплуатации. Существенным элементом обеспечения допуска является информационное обеспечение этой процедуры, построенное на основе автоматизированных баз данных, обеспечивающих мониторинг технического состояния подвижного состава (в режиме реального времени) и его идентификации.

5.3 Блок нормативных правовых актов и документов в области стандартизации, устанавливающих требования к элементам процедуры оценки соответствия продукции и технологических процессов

Блок включает нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, устанавливающие правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также правила отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений, необходимых для применения технических регламентов, технические регламенты (разделы, содержащие положения по оценке соответствия), а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих правила процедур в системе подтверждения соответствия.

5.4 Блок документов в области стандартизации, устанавливающих требования к продукции на стадиях ее жизненного цикла, к стадиям жизненного цикла этой продукции исполняемых на добровольной основе.

В соответствии с Законом стандартизация в Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципами: добровольного применения стандартов. Исключением является переходной период, когда требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными документами федеральных органов исполнительной власти (стандарты принимались постановлениями Госстандарта и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти), подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям Закона. Правительством Российской Федерации принята концепция стандартизации, достаточно полно описывающая эту сферу деятельности. Однако рациональное управление существующей базой отраслевых стандартов является вопросом общей эффективности железнодорожного транспорта.

Рациональным подходом является разделение базы стандартов отрасли (шифр 32.) по принципу «наличия- отсутствия» в них обязательных для исполнения требований.

При этом стандарты, не содержащие таких требований, целесообразно с соблюдением юридических процедур передать в управление ОАО «РЖД». Таким образом, ОАО «РЖД» имело бы право перевести данные стандарты отрасли методом обложки в стандарты организации и возможность их последующей актуализации.

5.5 Аккредитация в системе технического регулирования на железнодорожном транспорте

Особым вопросом является обеспечение государственного регулирования процесса оценки соответствия в форме подтверждения соответствия. Функции государственного регулирования на данном уровне должны реализовываться через процедуры аккредитации органов, осуществляющих подтверждение соответствия – органов по сертификации и испытательных лабораторий.

В соответствии с Законом, порядок аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий устанавливается Правительством Российской Федерации.

6. План реализации Концепции и ресурсное обеспечение

6.1 Этапы разработки технических регламентов и источники финансирования

Для реализации Концепции в первую очередь необходимо проведение работ в рамках Программы разработки технических регламентов, которая реализуется в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации за счет средств федерального бюджета. В рамках данной Программы в 2006 г.

должен быть разработан увязанный с общими техническими регламентами специальный технический регламент первого уровня.

Существенным компонентом по реализации Концепции является программа разработки технических регламентов, которую в настоящее время реализует ОАО «Российские железные дороги». Данные технические регламенты формируют существенную часть второго уровня системы технического регулирования.

С целью обеспечения согласованности требований, устанавливаемых в регламенте первого уровня и регламентах второго уровня, целесообразно разработку последних завершить не ранее 2007 г.

Третий уровень системы должен быть обеспечен техническими регламентами, разработанными на средства бизнеса, и их разработку целесообразно планировать после опубликования уведомления о разработке соответствующих регламентов второго уровня.

При разработке технических регламентов второго и третьего уровней возможно объединение требований к нескольким подсистемам, отдельным узлам, агрегатам и элементам функциональных подсистем в один технический регламент.

6.2 Специальные технические регламента в области железнодорожного транспорта

Для реализации Концепции целесообразно определить перечень основных технических регламентов, принятие которых обеспечит создание системы взаимовязанных технических регламентов в области железнодорожного транспорта. Представляется, что участие федеральных органов исполнительной власти в разработке этих технических регламентов необходимо.

Разработка иных технических регламентов должна осуществляться в соответствии с принципом – перечень объектов технического регулирования более низкого уровня должен устанавливаться в регламенте более высокого уровня.

В соответствии с этим предлагается следующий перечень основных технических регламентов:

- подлежащих разработке при участии федеральных органов исполнительной власти

№№ пп.	Наименование технического регламента	Объект технического регулирования	Уровень
1	О безопасности железнодорожного транспорта	железнодорожный транспорт	1
2	О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта	высокоскоростной железнодорожный транспорт	2
3	О безопасности железнодорожного пути и сооружений на нем	железнодорожный путь и сооружения на нем	2
4	О безопасности железнодорожного подвижного состава	подвижной состав	2
5	О безопасности систем тягового	система тягового	2

6	электроснабжения О безопасности систем сигнализации, централизации и блокировки	электроснабжения система сигнализации, централизации и блокировки	2
7	О безопасности систем и средств железнодорожной связи и информатизации	систем железнодорожной связи и информатизации	2
8	О безопасности сооружений и устройств железнодорожных станций и вокзалов	сооружения и устройства железнодорожных станций и вокзалов	2
9	О безопасности перевозок железнодорожным транспортом	процесс перевозки	2
10	Перевозка опасных грузов железнодорожным транспортом	процесс перевозки опасных грузов	2

Разногласия, возникающие при разработке (согласовании) между головным федеральным органом исполнительной власти⁵ и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разрешаются в соответствии с порядком, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «Регламент Правительства Российской Федерации».

- в разработке которых федеральные органы исполнительной власти не принимают участия⁶

№№ пп.	Наименование технического регламента	Объект технического регулирования	Уровень
1	О безопасности пассажирских вагонов	все типы пассажирских вагонов и их составные части	3
2	О безопасности грузовых вагонов и контейнеров	все типы грузовых вагонов, их составные части и контейнеры	3
3	О безопасности тягового подвижного состава с автономными энергетическими установками	все типы неавтономного тягового подвижного состава и их составные части	3
4	О безопасности моторвагонного подвижного состава	электропоезда, дизельпоезда, их составные части	3
5	О безопасности электровозов	электровозы всех типов и их составные части	3
6	О безопасности специального подвижного состава	все типы путевых машин и их составные части	3

⁵ Минтранс России

⁶ ФОИВ принимают участие в экспертизе и согласовании

7. Государственное управление системой технического регулирования на железнодорожном транспорте

Для реализации Концепции технического регулирования необходимо определить субъекты управления и распределить ответственность за реализацию отдельных элементов системы технического регулирования. С этой целью целесообразно:

1. На Минтранс России целесообразно возложить функцию координации работ по техническому регулированию в области железнодорожного транспорта (реализация Системы технического регулирования на железнодорожном транспорте). Так как данная функция не установлена действующим законодательством необходимо принятие постановления Правительства Российской Федерации.

Данная функция должна включать следующие вопросы:

Организацию работ по разработке системы технических регламентов в области железнодорожного транспорта:

формирование на основе публичного обсуждения с заинтересованными сторонами перечня технических регламентов в области железнодорожного транспорта, предлагаемых в правительственную программу разработки технических регламентов;

формирование перечня технических регламентов в области железнодорожного транспорта, предлагаемых для инициативной разработки бизнес-сообществом;

координацию технических регламентов, разрабатываемых (предлагаемых к разработке) в области железнодорожного транспорта в соответствии с правительственной программой разработки технических регламентов, с общими и специальными техническими регламентами других отраслей экономики;

подготовку проектов технических регламентов в области железнодорожного транспорта, разработанных в соответствии с правительственной программой разработки технических регламентов, для внесения в Правительство Российской Федерации;

организацию публичного рассмотрения с привлечением квалифицированных специалистов проектов всех технических регламентов в области железнодорожного транспорта, с последующим направлением результатов рассмотрения в соответствующие комиссии по техническому регулированию, создаваемые в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2003 г. № 513 «Об утверждении Положения о создании и деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию»;

мониторинг разрабатываемых (разработанных, вступивших в силу) общих и специальных технических регламентов.

2. В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании» (Закон) на Минтранс России (как федеральный орган исполнительной власти) возложена обязанность по разработке

нормативных правовых актов, устанавливающих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также правила отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений, необходимых для применения технических регламентов. В соответствии с Концепцией системы технического регулирования они составляют подсистему нормативных правовых актов и документов в области стандартизации, устанавливающих требования к элементам процедуры оценки соответствия продукции и технологических процессов.

Так как в соответствии с Законом данные документы должны быть разработаны в течение 6 месяцев со дня официального опубликования технических регламентов необходимо:

сформировать программу разработки нормативных правовых актов, устанавливающих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, а также правила отбора образцов для проведения исследований (испытаний) и измерений (далее - нормативных правовых актов), которая должна быть согласована с программой разработки технических регламентов;

организовать разработку нормативных правовых актов в рамках плана НИОКР Минтранса России и в рамках инициативных разработок заинтересованными лицами.

3. Минтрансу России совместно с национальным органом по стандартизации (Ростехрегулирование России), в рамках реализации Концепции развития национальной стандартизации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.02.2006 № 266-р), с целью формирования подсистемы документов в области стандартизации, устанавливающих требования к продукции на стадиях ее жизненного цикла, к стадиям жизненного цикла этой продукции исполняемых на добровольной основе целесообразно:

сформировать программу разработки национальных стандартов в области железнодорожного транспорта,

представить данную программу в технические комитеты;

организовать совместную работу с техническими комитетами по экспертизе проектов национальных стандартов в области железнодорожного транспорта.

Данную работу целесообразно возложить на Росжелдор. Для этого необходимо постановление Правительства Российской Федерации, отменяющее постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 395 в части признания функции Росжелдора по стандартизации избыточной.