



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

**Рабочая группа по железнодорожному
транспорту**

Шестьдесят шестая сессия

Женева, 8–9 ноября 2012 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

Железнодорожная безопасность

Создание международного центра мониторинга железнодорожной безопасности

Записка секретариата

I. Мандат

1. На своей последней сессии Рабочая группа по железнодорожному транспорту (SC.2) – на основе рекомендации Целевой группы по железнодорожной безопасности (ECE/TRANS/SC.2/210, приложение) создать техническую рабочую группу (ТРГ), которая могла бы стать уникальным международно признанным координатором по вопросам железнодорожной безопасности, – поручила секретариату подготовить справочную записку по железнодорожной безопасности, в которую следует включить предложения секретариата о возможной дальнейшей проработке этого вопроса для рассмотрения на следующей сессии (ECE/TRANS/SC.2/216, пункт 16).

II. Безопасность на железнодорожном транспорте

2. На своей шестьдесят первой сессии в ноябре 2007 года SC.2 просила Международный союз железных дорог (МСЖД) организовать рабочее совещание по железнодорожной безопасности, приурочив его к сессии SC.2 в ноябре 2008 года. После рабочего совещания 2008 года SC.2 просила своего Председателя и заместителя Председателя включить основные выводы, в сотрудничестве с секретариатом, в проведенный SC.2 обзор по вопросам безопасности, что должно предусматривать предложение о создании неофициальной рабочей группы для последующего рассмотрения основных проблем железнодорожной безопасности, выявленных в ходе рабочего совещания. Такой обзор был пред-

ставлен директором Отдела транспорта Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) в декабре 2008 года.

3. Эта целевая группа провела свое первое заседание 14 мая 2009 года. Она решила сосредоточить внимание, в частности, на следующих темах: i) международные правила, ii) обмен передовой практикой и iii) экономические аспекты железнодорожной безопасности. В целом было решено, что "наиболее подходящим является широкое определение безопасности, включая мелкие преступления, а также саботаж и терроризм, поскольку железнодорожные операторы ежедневно сталкиваются с мелкой преступной деятельностью, а стандартные методы предотвращения преступлений могут быть использованы также и для борьбы с угрозой саботажа и терроризма".

4. Целевая группа выдвинула три основные рекомендации:

a) международный подход к железнодорожной безопасности: национальные органы власти, которые наиболее подходят для принятия решений о конкретных способах использования средств обеспечения безопасности, могут извлечь пользу из руководства об оптимальных практических методах установок и использования таких инструментов;

b) инструментарий безопасности: целевая группа рекомендовала национальным органам власти разработать подходящую архитектуру инструментария в виде руководящих принципов и оптимальной практики. Это может быть достигнуто путем создания ТРГ, которая могла бы стать уникальным международно признанным координационным центром по железнодорожной безопасности;

c) анализ затрат и выгод: целевая группа согласилась с тем, что анализ затрат и выгод мер железнодорожной безопасности может в ограниченной степени быть применен к проблемам общей безопасности.

5. На основе предложенных рекомендаций и деятельности целевой группы можно сделать вывод о том, что существует потребность в центральном органе, который будет распространять оптимальную практику и данные в плане железнодорожной безопасности. Такой центральный орган мог бы выполнять координирующую роль для правительств, межправительственных организаций (МПО) и неправительственных организаций (НПО) с главной целью – создать глобальную базу данных/центр мониторинга для обмена оптимальной практикой и данными. Целевая группа сделала вывод о том, что принятие обязательных правил и стандартов для обеспечения железнодорожной безопасности на уровне ЕЭК ООН в данный момент не является ни желательным, ни необходимым. Целью осуществляющего мониторинг органа должно стать содействие принятию решений в области политики на основе оптимальной практики, знаний и обмена данными.

III. Инициативы на международном уровне

6. Секретариат тщательно изучил нормативные документы международных организаций на предмет наличия в них правил и/или ссылок в отношении безопасности на железнодорожном транспорте, оптимальной практики в этой области, а также сбора и распространения данных. Ниже приводится резюме полученных результатов.

A. Международный союз железных дорог

7. Платформа безопасности. Была создана Исполнительным советом МСЖД в июне 2006 года и в 2008 году была реструктурирована на глобальном уровне. Основные задачи Платформы безопасности:

а) проведение ежегодных конгрессов – поочередно по вопросам общей политики и по более специализированным темам;

б) проведение раз в квартал совещаний Руководящего комитета с участием регионов МСЖД (и специальной европейской группы Сотрудничества служб железнодорожной полиции и безопасности (КОЛПОФЕР)), отделов МСЖД (по вопросам пассажирских, грузовых перевозок, железнодорожной системы/инфраструктуры), а также профессиональных и политических партнеров (Сообщества европейских железных дорог и компаний по управлению инфраструктурой (СЕЖД), Ассоциации управляющих европейской железнодорожной инфраструктурой (УЕЖДИ), Европейской сети железнодорожных полицейских сил (РЕЙЛПОЛ), Международного союза общественного транспорта (МСОТ) и т.д.);

в) организация трех постоянных рабочих групп: 1) по человеческим факторам, под председательством Российских железных дорог (РЖД) (Россия); 2) по технологиям безопасности, под председательством Государственных железных дорог Италии; 3) по стратегии и правилам, под председательством Национальной компании железных дорог Бельгии (НКЖБ);

г) создание специальных рабочих групп по просьбе членов МСЖД.

8. Отдел безопасности:

а) действует в качестве постоянного контактного пункта;

б) координирует или обеспечивает внешнее представительство МСЖД по вопросам безопасности в международных организациях, на семинарах, конференциях и т.д.;

в) готовит проекты текстов, касающихся безопасности на железнодорожном транспорте;

г) обеспечивает обмен информацией и обновление вебсайта МСЖД, посвященного вопросам безопасности.

9. Научно-исследовательские проекты:

а) "Протектрейл": проект, принятый к рассмотрению Европейской комиссией (ЕК) в рамках третьего конкурса заявок для седьмой Европейской рамочной программы научных исследований и инноваций; он направлен на развитие комплексной Европейской системы железнодорожной безопасности;

б) "Рестрейл": научно-исследовательский проект, принятый к рассмотрению ЕК в рамках четвертого конкурса заявок для седьмой Европейской рамочной программы научных исследований и инноваций; он направлен на уменьшение числа самоубийств на железных дорогах и случаев проникновения на их территорию, а также на смягчение последствий таких инцидентов для операций;

в) Европейский консультативный совет по железнодорожным исследованиям (ЕКСЖДИ): в консультации с членами МСЖД Отдел безопасности МСЖД участвует в определении тем исследований, которые будут осуществляться в области железнодорожной безопасности в ходе подготовки к пятому

конкурсу заявок для седьмой Европейской рамочной программы научных исследований и инноваций.

В. Ассоциация управляющих европейской железнодорожной инфраструктурой

10. УЕЖДИ была создана для продвижения интересов и мнений независимых управляющих инфраструктурой в Европе после либерализации рынка железнодорожных перевозок. УЕЖДИ занимается поисками путей повышения эффективности развития железнодорожного транспорта. Она также выступает в качестве организации, которая вместе с отраслью отстаивает права управляющих в европейских учреждениях. С начала 2006 года вопросы железнодорожной безопасности вызывают у членов УЕЖДИ озабоченность, в основном как реакция на события в Мадриде и Лондоне. При этом принимаются во внимание как борьба с терроризмом, так и безопасность в более широком смысле. Члены УЕЖДИ считают, что эта ассоциация играет важную роль в качестве группы, объединяющей международные проекты и разработки, особенно те из них, которые направлены на улучшение защиты железнодорожной инфраструктуры. Кроме того, УЕЖДИ считает, что на европейском уровне следует создать платформу для обмена информацией и рекомендуемой оптимальной практикой.

11. Придерживаясь весьма четкой позиции, УЕЖДИ решила содействовать политике в области безопасности и обеспечения защиты критической инфраструктуры (ЗКИ) по отношению к системе железнодорожного транспорта, что отражает соответствующую озабоченность членов ассоциации. К числу первых шагов для достижения этих целей относятся:

- a) определение будущей роли УЕЖДИ с точки зрения обеспечения безопасности и ответственности как в секторе скоростных, так и обычных железнодорожных перевозок;
- b) разработка основных принципов обеспечения безопасности в рамках железнодорожной системы;
- c) участие в разработке законодательства Европейского союза;
- d) руководство подготовкой экономических обоснований для обеспечения железнодорожной безопасности.

С. Европейская комиссия и Европейское железнодорожное агентство

12. Отдел по вопросам безопасности наземного транспорта и опасных грузов – Группа ЕК по вопросам безопасности на городском транспорте: ЕК учредила эту группу в апреле 2008 года для обмена информацией на европейском уровне. ЕС приняла двухуровневый подход, предусматривающий привлечение руководящей группы по "национальным координаторам" и руководство деятельностью двух технических рабочих групп: Рабочей группы I (РГ I): организационные меры и управление в случае инцидентов; Рабочей группы II (РГ II): наблюдение и обнаружение. Координаторы назначаются заинтересованными государствами-членами. В состав рабочих групп входят национальные эксперты, представляющие правительственные ведомства или отрасль. На сегодняшний день было проведено два совещания национальных координаторов. В промежутке между ними два заседания провела РГО и одно – РГ II.

D. Международный союз общественного транспорта

13. Комиссия по безопасности (КБ) объединяет представителей разных стран мира и является форумом членов МСОТ, на котором обсуждаются все профессиональные вопросы, касающиеся безопасности на общественном транспорте (БОТ), в том числе технологические, оперативные и управленческие аспекты. Деятельность КБ направлена на изучение, оценку и поощрение инноваций и технологий в интересах расширения БОТ. Она включает:

- a) проведение двух пленарных заседаний в год;
- b) деятельность пяти рабочих групп по: i) безопасности на остановках общественного транспорта, ii) технологии, iii) оценке рисков, iv) вопроснику по безопасности и v) наблюдению за общественными местами (СОВН).

E. Международная рабочая группа по безопасности наземного транспорта

14. Приоритетными направлениями деятельности Международной рабочей группы по безопасности наземного транспорта (МРГБНТ) являются:

- a) технологии – использование технологий и технических достижений в области безопасности наземного транспорта, включая, среди прочего, оборудование для охранного видеонаблюдения, наблюдения за поведением и проверки проездных документов;
- b) информирование общественности – усилия, направленные на повышение осведомленности общественности, связанные с действиями пассажиров при обнаружении случаев подозрительного поведения и доведении их до сведения соответствующих должностных лиц служб транспорта и безопасности; бдительность и осведомленность о том, как действовать в случае инцидента на наземном транспорте;
- c) оценка рисков – разработка систематизированной методологии оценки рисков (угрозы, уязвимости и последствий) в системе наземного транспорта в целях принятия – с учетом рисков – мер по обеспечению безопасности и смягчению последствий;
- d) партнерства заинтересованных сторон – руководящие принципы, касающиеся роли и обязанностей заинтересованных сторон; улучшение взаимодействия и обмена информацией между правительствами и заинтересованными сторонами, занимающимися вопросами безопасности наземного транспорта; руководящие принципы для подготовки сотрудников и проверки их анкетных данных;
- e) меры по смягчению последствий – профилактические или ответные меры, направленные на минимизацию воздействия инцидентов на наземном транспорте, включая, среди прочего, следующее: проектирование объектов железнодорожных станций и подвижного состава с учетом необходимости противостоять нападениям; выявление случаев ненадлежащего поведения; программы использования служебных собак; оценка станций на предмет выявления потребностей в плане ликвидации последствий; проведение учебных тревог.

Е. Сотрудничество служб железнодорожной полиции и безопасности

15. В 1981 году несколько западноевропейских железнодорожных компаний и правоохранительных органов учредили совместный орган под названием "Сотрудничество служб железнодорожной полиции и безопасности" (КОЛПОФЕР) в качестве независимой специализированной группы МСЖД с целью активизировать сотрудничество по вопросам безопасности. Во многом благодаря европейской интеграции КОЛПОФЕР постепенно росла, и в настоящее время эта организация насчитывает 38 членов – железнодорожных компаний из 27 стран. Активное сотрудничество правоохранительных органов и организаций по обеспечению безопасности железнодорожных операторов, которое проходит в рамках КОЛПОФЕР, включает:

- a) обмен опытом и информацией между членами по вопросам борьбы с преступностью на железнодорожном транспорте;
- b) определение общей стратегии в отношении железнодорожной безопасности;
- c) разработку рекомендаций, направленных на повышение уровня безопасности на железнодорожном транспорте, и принятие мер по формированию ощущения безопасности (у клиентов, а также у железнодорожного персонала).

16. КОЛПОФЕР организована следующим образом:

- a) Совет (Генеральный секретарь, Председатель, заместитель Председателя), а также Координационная группа, отвечающая за управление;
- b) конференции (сессии Генеральной ассамблеи), на которых принимаются все решения, связанные с организацией;
- c) рабочие группы, занимающиеся вопросами, рассмотрение которых им было поручено в ходе сессий Генеральной ассамблеи;
- d) оперативное сотрудничество на основе прямых связей между членами по вопросам безопасности, которые должны быть решены быстро и без формальностей;
- e) внешнее сотрудничество с другими организациями, занимающимися вопросами железнодорожной безопасности.

Г. Европейская сеть железнодорожных полицейских сил

17. РЕЙЛПОЛ представляет собой международную сеть полицейских организаций стран – членов ЕС, которые отвечают за выполнение полицейских функций, связанных с железными дорогами. Кроме того, она анализирует все направления использования железнодорожной полиции и обобщает оптимальные методы путем обмена практическим опытом. РЕЙЛПОЛ активно обменивается опытом в рамках деятельности своего общего комитета, выявляет слабые места и области, требующие принятия мер, и представляет конкретные предложения на решение директивных европейских органов.

18. РЕЙЛПОЛ способствует трансграничному сотрудничеству между железнодорожными полицейскими силами путем подготовки и организации совместного развертывания и скоординированных мер. РЕЙЛПОЛ создала виртуальную

сеть, с тем чтобы обеспечить постоянный поток информации по национальным и международным трансграничным вопросам. Полицейские власти во всех странах-членах принимают активное участие в обмене полицейской информацией через эту сеть.

Н. Департамент полиции АМТРАК

19. Департамент полиции АМТРАК стремится обеспечить безопасность и защиту железнодорожных пассажиров, повысить качество жизни персонала АМТРАК и обеспечить безопасность поездов и путей посредством создания партнерств в целях расширения возможностей для защиты железных дорог Америки от нападений.

20. Полиция АМТРАК, персонал Службы безопасности на транспорте (СБТ) и сотрудники правоохранительных органов федерального уровня, штатов и на местах, а также железнодорожная и транспортная полиция несут службу на железнодорожных пассажирских и транзитных станциях для выполнения задач по борьбе с терроризмом и реагирования на инциденты. Эти скоординированные усилия включают в себя такие меры, как использование усиленных нарядов полиции для патрулирования станций и подъездных путей, увеличение числа сотрудников служб охраны в поездах, поиск взрывчатых веществ с использованием служебных собак, выборочные проверки багажа и меры по контрнаблюдению.

И. Служба безопасности на транспорте

21. В то время как основную ответственность за железнодорожную безопасность в Соединенных Штатах несут федеральные и местные органы, СБТ предприняла ряд шагов, с тем чтобы обеспечить охрану этих важных объектов, действуя в сотрудничестве с Министерством национальной безопасности, другими федеральными ведомствами, отраслевыми экспертами и местными партнерами. В число задач СБТ входят:

- a) подготовка оперативных групп и развертывание сил и средств на местах;
- b) разработка, тестирование и внедрение новых технологий;
- c) проведение оценок объектов с целью укрепления потенциала сотрудничества штатов, местных органов и частного сектора в плане повышения уровня безопасности;
- d) разработка рекомендаций по обеспечению безопасности грузовых железнодорожных перевозок.

Ж. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

22. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которая насчитывает в своем составе 56 государств Европы, Центральной Азии и Северной Америки, является крупнейшей в мире региональной организацией по обеспечению безопасности. Она выступает в качестве форума для политических переговоров и принятия решений в областях раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, антикризисного управления и постконфликтного

восстановления и воплощает на практике политическую волю государств-участников через свою уникальную сеть миссий на местах.

23. ОБСЕ придерживается всеобъемлющего подхода к безопасности, который включает в себя военно-политический, экономико-экологический и человеческий аспекты. Такой подход охватывает широкий спектр связанных с безопасностью проблем, в том числе контроль над вооружениями, меры по укреплению доверия и безопасности, защиту прав человека, национальных меньшинств, демократизацию, стратегии обеспечения порядка, борьбу с терроризмом и экономико-экологическую деятельность. ОБСЕ проводит многочисленные мероприятия в поддержку экономического роста, в том числе укрепление малых и средних предприятий, мониторинг экономических последствий торговли людьми и принятие мер по борьбе с коррупцией и отмыванием денег.

IV. Международный центр мониторинга железнодорожной безопасности

24. Террористические акты в Нью-Йорке, Мадриде, Лондоне и Москве продемонстрировали, что небольшие группы людей при определенных обстоятельствах могут совершать убийства и вызывать крупномасштабные разрушения. Эти события также привлекли внимание мировой общественности к необходимости повысить безопасность транспортных систем.

25. Существует множество причин того, почему транспорт является сравнительно легкой мишенью. Во-первых, при создании транспортных систем задача преодоления угроз безопасности не ставилась. Как правило, транспортные органы основное внимание уделяли развитию транспортных сетей, способствующих беспрепятственному потоку пассажиров и грузов при соблюдении норм обеспечения надежности, а не безопасности. Во-вторых, транспортные средства и инфраструктура являются весьма доступными. Везде имеются дорожные транспортные средства, которые могут быть использованы в качестве оружия или же для его транспортировки.

26. Такие объекты инфраструктуры, как железные дороги, включая мосты и тоннели, располагаются на открытом пространстве, в основном без надзора. На станциях часто на предсказуемой основе образуются большие скопления людей. В-третьих, транспортная система отличается высокой степенью сложности. Каждый вид транспорта имеет свою специфическую инфраструктуру, транспортные средства и нормативные требования. Осуществляется перевозка пассажиров и/или грузов. Тысячи напрямую не связанных с транспортом компаний ежедневно взаимодействуют с транспортным сектором. Такую изначальную сложность усугубляют международные аспекты, поскольку национальные правила и нормы обычно различаются. Обмен знаниями и оптимальной практикой, а также сведениями и статистическими данными о железнодорожной безопасности будет способствовать принятию правительственными органами решений в отношении необходимой политики и мер и, следовательно, эффективному предотвращению нападений террористов на самых слабых участках.

27. SC.2 приняла i) определение, согласно которому под железнодорожной безопасностью подразумевается "требуемый в социальном отношении уровень отсутствия риска опасности в железнодорожной транспортной системе, когда риск связан с несчастным случаем, травмированием людей или материальным ущербом"; ii) определение, согласно которому под общей безопасностью на железных дорогах подразумевается "защита людей, транспортных средств и ин-

фраструктуры транспорта от несанкционированных и непредвиденных действий любого рода".

28. Как уже упоминалось выше, различные организации выступили с большим числом инициатив в области железнодорожной безопасности, однако лишь некоторые из них направлены на согласование данных, сбор и распространение информации и обмен оптимальной практикой. Полученные от этих организаций данные либо носят общий характер и одновременно рассчитаны на их членов или отдельные регионы, либо посвящены конкретным темам, таким как железнодорожная полиция, комплексные системы железнодорожной безопасности и т.д., и, как правило, не распространяются на весь регион ЕЭК.

29. Крупные инициативы в области железнодорожной безопасности реализуются на национальном и региональном уровнях. После рассмотрения этих существующих инициатив секретариат приходит к выводу, что на уровне ЕЭК наблюдается пробел в отношении:

- a) согласования или определений;
- b) сбора данных;
- c) обмена оптимальной практикой в области железнодорожной безопасности.

30. В связи с этим секретариат предлагает создать неофициальный орган под названием "Международный центр мониторинга железнодорожной безопасности" (МЦМЖБ), который будет играть роль координатора и посредника в вопросах согласования определений железнодорожной безопасности, сбора и распространения данных и обобщения оптимальной практики.

31. К числу основных задач МЦМЖБ будут относиться:

- a) цель: основными целями и задачами МЦМЖБ должны стать:
 - i) согласование определений железнодорожной безопасности (термины и данные). Определения, касающиеся железнодорожной безопасности и различных данных, следует согласовать и гармонизировать таким образом, чтобы их можно было бы правильно оценивать и толковать;
 - ii) сбор и распространение согласованных данных о железнодорожной безопасности по региону ЕЭК и по всему миру, когда это возможно; после принятия определений согласованных данных следует переходить к их сбору. Возникнет трудность с изысканием способов распространения таких чувствительных данных;
 - iii) сбор и распространение оптимальной практики по теме железнодорожной безопасности в регионе ЕЭК и во всем мире, когда это возможно. Задача состоит не в том, чтобы подготовить перечень оптимальной практики, поскольку таковой уже имеется. Необходимо будет создать условия, которые обеспечат применение оптимальной практики;
 - iv) подготовка ежегодного издания (в электронном или печатном виде), содержащего вышеупомянутые данные и оптимальную практику, что будет дополнительно содействовать их распространению.
- b) терминология: в качестве определения "железнодорожной безопасности" применяется следующий принятый SC.2 термин: "защита людей, транспортных средств и инфраструктуры транспорта от несанкционированных и непредвиденных действий любого рода";

с) состав: в состав Центра мониторинга должны войти специалисты, представляющие государственный сектор (например, министерства, ЕС, Содружество Независимых Государств и др.), межправительственные организации (например, ОЭС, ОСЖД, ОТИФ) и предпринимательский сектор (СЕЖД, КОЛПОФЕР, УЕЖДИ, РЕЙЛПОЛ, МСЖД и т.д.);

d) совещания – организация: Центр мониторинга следует создать в качестве неофициальной группы SC.2. При необходимости его совещания следует проводить в увязке с сессиями SC.2. В качестве другого варианта вопрос о МЦМЖБ можно включать в повестку дня SC.2, и тогда все соответствующие аспекты следует обсуждать в ходе сессий SC.2.

V. Указания со стороны SC.2

32. SC.2, возможно, пожелает рассмотреть вышеизложенное предложение и дать секретариату указания относительно дальнейших действий в этой области.
