

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫМ ТРАНСПОРТОМ

Беккалиев Дмитрий Хажимратович
к.ю.н., доцент кафедры правового
обеспечения управления,
Балаковский филиал РАНХиГС

Информационное обеспечение играет огромную роль в системе управления железнодорожным транспортом. Внедрение информационных комплексов на железных дорогах направлено на обеспечение бесперебойного движения пассажирских и грузовых поездов, эффективную обработку данных, их хранение и передачу заинтересованным лицам, решение задач планирования и учета. Работоспособность системы государственного управления этой сферой предполагает оперативность в обмене сведениями между субъектами и объектами управления, которая необходима для соблюдения графиков подачи и уборки вагонов, обеспечения порядка и безопасности движения железнодорожных составов, создания оптимальных условий для передвижения пассажиров и перемещения грузов и т.д.

Информационное обеспечение управления железнодорожным транспортом представляет собой непрерывный многоуровневый процесс производства, распространения и повсеместного использования информации и информационных услуг, базирующийся на массовом внедрении методов и средств сбора, анализа, передачи и использования сведений различного характера, а также структурированный обмен данными между управляющими и управляемыми звеньями [1]. Суть этого определения предполагает дальнейшее раскрытие информации как научной и правовой категории, необходимое для исследования имеющихся проблем и противоречий юридического характера.

Существуют многочисленные и весьма подробные трактования смысла этого понятия, так, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"[2]. в ст. 2 закрепляет, что информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Подобный подход Е. Хохлов признает вполне обоснованным, поскольку в данном случае законодатель отказался от употребления понятия «информационный ресурс», предполагающего его дальнейшую юридическую конкретизацию. В условиях развивающегося огромными темпами информационного прогресса постоянно появляются все новые информационные ресурсы (источники), и придать им юридическую форму порой очень сложно, а иногда и нецелесообразно. Поэтому отсутствие привязки информации к форме ее выражения и носителю наиболее оптимально[3]. Также, в ст. 2 Закона обозначены информационные технологии - процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов. Кроме того, в этом нормативном акте содержится понятие информационной системы - как совокупности содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств, а также определение информационно-телекоммуникационной сети - технологической системы, предназначенной для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники. Несмотря на то, что Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ не содержит каких-либо ссылок на железнодорожный транспорт, приведенные определения полностью применимы к его информационному обеспечению и могут быть использованы при принятии управленческих решений.

Основные аспекты информационного обеспечения системы управления железнодорожным транспортом отражены в Положении о порядке предоставления информационных ресурсов федерального железнодорожного транспорта, введенным в действие Указанием МПС РФ от 25 июля 2000 г. № М-2074у[4]. В частности, этот нормативный акт содержит схожие с отмеченными выше трактовки программно-технической информационной системы железнодорожного транспорта и информационной сети (разделы 4, 5). В разделах 5 и 6 детально разработаны правила допуска к информации сотрудников различных категорий и контроля за ее использованием. Вызывает интерес п. 2.1 Положения, согласно которому информационные ресурсы МПС России представляют собой отдельные документы и массивы документов в электронной форме, базы данных и программное обеспечение, используемые для обеспечения функционирования железнодорожного транспорта. Из этого следует, что управление исследуемыми перевозками изначально ориентировано на использование электронных баз данных. Подобный подход минимизирует временные затраты на работу с информацией и обращает руководителей к необходимости визирования издаваемых ими приказов и распоряжений электронной подписью (п. 5.1) и направлению их исполнителям в электронной форме. Также допускается и бумажный документооборот, но при следующем условии. Так, согласно п. 5.3 при создании бумажной версии документа ответственный исполнитель должен зафиксировать данный факт на электронной версии и указать на бумажной копии название электронной версии под свою подпись, а также указать перечень проведенных согласований.

По сути, анализируемое Положение, принятое более 15 лет назад и до сих пор не подвергнутое законодательным изменениям, создало перспективный базис, с помощью которого происходит обмен информацией между управленческими звеньями и отдельными должностными лицами железнодорожного комплекса. Однако, возможность применения на практике всех его норм вызывает многочисленные вопросы. Исходя из обозначенного выше названия Указания МПС РФ от 25 июля 2000 г. № М-2074у можно сделать вывод о том, что данный нормативный акт применяется по отношению к работникам центрального государственного органа управления железнодорожными перевозками – МПС РФ. Однако, Министерство путей сообщения было упразднено на основании п. 12 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [5]. Сегодня государственные полномочия по управлению железнодорожным транспортом сосредоточены в руках Министерства транспорта РФ и подведомственного ему Федерального агентства железнодорожного транспорта. В связи с этим неясно, к государственным служащим какого органа возможно применять указанное Положение. Кроме этого, исследуемый нормативный акт ни слова не говорит об организации информационного взаимодействия между органами федерального управления и подчиненными им учреждениями и организациями, а также ОАО «РЖД». В нем отсутствуют юридические механизмы, которые должны связывать информационные комплексы инфраструктур железнодорожного транспорта (ст. 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации") и органы федерального управления данными перевозками. В п. 7.5 Положения обозначены применяемые для использования информационных ресурсов такие носители информации как гибкие магнитные диски, дискеты, съемные накопители информации большой емкости (картриджи), магнитные ленты, съемные пакеты дисков, которые в настоящее время устарели и на практике уже не используются.

Однако, наиболее значимым вопросом является соотношение норм этого Положения и иных действующих правовых актов. Несмотря на упразднение МПС РФ анализируемый документ, как было отмечено, в настоящее время не отменен и сохраняет свою юридическую силу в качестве нормативного акта, принятого министерством. Следовательно, нормативные акты, принятые Федеральным агентством железнодорожного транспорта, имеют меньшую юридическую силу и не должны ему противоречить. Так, в п. 8.1 Положения предусмотрено предоставление информации на коммерческой основе на основании договора о предоставлении информационных услуг. В свою очередь, Регламент Федерального агентства железнодорожного транспорта не предусматривает взимание платы за сведения, запрашиваемые третьими лицами. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"[6] провозглашает безвозмездность получения гражданами и организациями сведений о работе органов исполнительной власти, не отнесенных к государственной тайне, служебной и конфиденциальной информации, при этом устанавливает лишь необходимость оплаты расходов на изготовление копий запрашиваемых документов и (или) материалов, а также расходов, связанных с их пересылкой по почте (ст. 22). Каких-либо разъяснительных норм по этому поводу Положение о порядке предоставления информационных ресурсов федерального железнодорожного транспорта не содержит. П. 7.1 этого документа определяет, что информация может передаваться только на основе соответствующей заявки, составленной исходя из строго определенных требований. В Положении остались не раскрытыми субординационные аспекты предоставления информации, в ряде случаев (пп. 5.1, 6.2, 6.8, 7.3) не разграничены значения терминов «пользователь» и «ответственный исполнитель» и не обозначен порядок действий руководителя по отношению к нижестоящим сотрудникам, имеющим непосредственный доступ к информационным ресурсам.

Учитывая отмеченные недостатки этого нормативного акта и определяя его значения для развития железнодорожного транспорта, сделаем вывод о том, что данные нормы направлены на формирование единой информационной системы, с помощью которой создаются оптимальные условия для управления железнодорожными перевозками.

Также немаловажными остаются вопросы эффективности информационного обеспечения органов управления железнодорожным транспортом в значительной степени зависит от объемов поступающей информации. Так, по результатам проведенного пятилетнего исследования деятельности управлений железных дорог Д. Верхотуров приходит к весьма интересному выводу и отмечает, что при относительно стабильном грузопотоке и пассажиропотоке на определенных линиях, а также при стабильном количестве кадрового состава управленческих подразделений наблюдается увеличение объемов информации, циркулирующей в системе железнодорожного транспорта "[7]. Одной из причин к этому является увеличение информационных потребностей, обусловленное необходимостью повышения качества управления и создания дополнительных организационных условий для оптимальной реализации своих полномочий компетентными органами исполнительной власти.

Например, Утвержденный 5 мая 2012 г. Приказом Минтранса РФ № 136 Порядок мониторинга обеспечения железнодорожным подвижным составом грузовладельцев и использования железнодорожного подвижного состава участниками перевозочного процесса"[8] усилил информационную нагрузку на предприятия и организации, оказывающие транспортные услуги, а также ввел дополнительные обязанности предоставления большого объема данных. Данным документом введена дополнительная обязанность по отношению к саморегулируемым организациям, объединяющим операторов железнодорожного подвижного состава (п. 8).

Оценивая современное состояние информационного обмена в управленческой среде железнодорожного транспорта можно выделить следующие закономерности. Умножающийся документооборот, возрастающие объемы получаемой информации увеличивают время, требующееся для ее анализа, следовательно, в условиях лимитированности рабочего дня, недели, ограниченной физическими показателями производительности труда управленческого персонала время на принятие управленческих решений и придание им необходимой формы сокращается"[9]. При таком подходе очевидно, что качество управления находится в прямой зависимости от полноты, своевременности и достоверности предоставления информации. В свою очередь, последствия нарушения порядка информирования управленческих подразделений, не соблюдения сроков направления сведений, их искажения могут быть весьма значительными. Например, в 2018 г. Управление Октябрьской железной дороги предоставило компетентным должностным лицам не соответствующую действительности информацию о состоянии подвижного состава и износе вагонов. В результате грузоперевозок по 18 основным направлениям на 26,5% увеличился коэффициент порожнего пробега универсального подвижного состава, пригодного для перевозок на большие расстояния. Количество отправок, прибывших с просрочкой, возросло до 156 случаев. В результате этого экономический ущерб составил более 130 млн. руб. "[10]. Более того, несвоевременное предоставление информации о существовании угрозы встречного движения и диспетчерская халатность привели к столкновению составов грузовых поездов, имевшему место 11 августа 2011 г. на железнодорожном перегоне Ерал – Симская. Итог катастрофы - сход 66 вагонов и 2 электровозов в поезде № 2707 и 3 хвостовых вагонов в поезде № 1933 с повреждением их до степени исключения, деформация 220 метров верхнего строения пути, обвал 7 опор контактной сети и гибель локомотивной бригады. Всего этого можно было бы избежать, если бы ответственные за движение составов лица незамедлительно проинформировали руководство о возможной чрезвычайной ситуации и машинистам была бы дана команда об уходе на обгонный путь"[11].

Таким образом, для объединения существующих ныне информационных ресурсов, а также в целях совершенствования государственного управления железнодорожными перевозками и повышения уровня транспортного обслуживания необходимо на уровне Правительства РФ принять Положение о единой системе информационного обеспечения управления железнодорожным транспортом.

Список литературы

- 1.Малявкина Л.И., Кувалдина Т.Б. Информационное обеспечение системы управления в сфере железнодорожного транспорта [электронный ресурс]// Режим доступа: <http://lawbox/politics/11353379/?frommai/part1/211> (дата обращения 20.06.2019).
- 2.Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации". " от 27.07.2006 N 149-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/(дата обращения 17.06.2019).
- 3.Хохлов Е. Комментарии к новому закону об информации// Корпоративный юрист. Режим доступа: <https://base.garant.ru/5344297/>(дата обращения 24.06.2019).
- 4.Положение о порядке предоставления информационных ресурсов федерального железнодорожного транспорта. Режим доступа:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=379905#06664597310024956/>(дата обращения 24.06.2019).
- 5.Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 12.04.2019) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"[электронный ресурс]// Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/(дата обращения 24.06.2019).
- 6.Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" от 09.02.2009 N 8-ФЗ (последняя редакция) //Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/(дата обращения 22.06.2019).
- 7.Верхотуров Д. Железные дороги России: настоящее и возможное будущее [электронный ресурс] //Режим доступа: <http://www.apn.ru/publications/article17542.htm> (дата обращения 20.05.2019).
- 8.Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 136 «Об утверждении Порядка мониторинга обеспечения железнодорожным подвижным составом грузовладельцев и использования железнодорожного подвижного состава участниками перевозочного процесса и Методики оценки эффективности использования железнодорожного подвижного состава»// Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134024/e521d72bb54e286706a14cb038637da8cae9d0ae/(дата обращения 14.05.2019).
- 9.Хусаинов Ф.И. Реформа железнодорожного транспорта: достижения и проблемы // Вестник транспорта. 2011. № 4, 5.
- 10.Информационное обеспечение управления железнодорожными перевозками по-прежнему оставляет желать лучшего [электронный ресурс]// //Режим доступа: <http://www.1business/articles/part/11/55638> (дата обращения 20.06.2019).

11. Трагедия на Ерал – Симская [электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.koleia.ru/3?s=%D0%BF%D1%80%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D1%8B> (дата обращения 20.06.2019).