

УДК 347.254

*Е.С. Крюкова, В.Д. Рузанова**

ВОПРОСЫ ВНЕДРЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРУ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

В статье рассмотрены особенности правового регулирования отношений, связанных с внедрением в сферу ЖКХ информационной системы, при этом указывается, что такая система должна быть исключительно государственной. Подчеркивается важность задачи формирования такого правового режима систем, в рамках которого обеспечивались бы единство и дифференциация правового регулирования и гармоничное сочетание всех его элементов. Исследуется правовое положение каждого из участников информационного взаимодействия: оператора системы, поставщиков и пользователей информации. Устанавливается роль администратора собрания как участника ряда мероприятий в рамках использования информационной системы. Анализируются различные правовые режимы информации, размещенной в ГИС ЖКХ, а также характеризуется обязанность организаций, осуществляющих управление многоквартирным домом, по обеспечению свободного доступа к информации о своей деятельности. Определяются меры по охране интересов и защите прав потребителей в жилищной сфере.

Ключевые слова: государственная информационная система ЖКХ, информация, правовой режим, участник информационного взаимодействия, права, обязанности, ответственность, общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме, управляющая организация.

В последние десятилетия благодаря развитию и совершенствованию информационных технологий значительно возрос объем используемой обществом информации, не стала исключением и правовая сфера. В то же время появились и новые механизмы внедрения, обработки и использования информационных ресурсов, в том числе посредством информационных систем. Последние способны оптимизировать управленческие процессы практически в любой области. Концепция электронного государства, как известно, сейчас реализуется во многих странах мира [1, с. 4]. Поэтому не случайно вопросы информационной безопасности широко обсуждаются как в российской [2], так и зарубежной литературе [3]. Как верно отмечается в доктрине, на сегодняшний день высокую актуальность приобретают механизмы выстраивания информационного взаимодействия двух сложных институтов – власти и общества. Действенность же этих механизмов в России должна быть гарантирована в нормативных правовых актах [4, с. 8]. Однако, как обоснованно подчеркивается в литературе, современный уровень нормативно-правового регулирования формирования информационного общества в РФ нельзя признать достаточным [5, с. 27]. В настоящее время создано и активно эксплуатируется большое количество различных информационных систем, правовое закрепление которых приобретает повышенную значимость, учитывая тот факт, что целый комплекс нормативно-правовых актов посвящен вопросам их создания, внедрения и эксплуатации, а с некоторыми из них связан и достаточно обширный круг общественных отношений, на содержание которых влияет использование данной системы.

Сегодня информационные системы в качестве вспомогательного правового механизма регламентации общественных отношений активно внедряются во все сферы жизни общества, в том числе и в такую социально значимую область, как жилищно-коммунальное хозяйство.

Прежде всего отметим, что в российском законодательстве практически каждый год появляются десятки новых информационных систем, в связи с чем актуализируется задача формирования в конечном итоге такого их правового режима, в рамках которого обеспечивалось бы единство и дифференциация правового регулирования и гармоничное сочетание всех его элементов.

Действующая нормативная база закрепляет как общие правила, применяемые ко всем информационным системам, так и специальные нормы, регулирующие отношения по поводу отдельных из них.

Так, ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определяет информационную систему как совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. В рамках развития и детализации общего понятия ст. 2 Федерального закона от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (далее

* © Крюкова Е.С., Рузанова В.Д., 2017

Крюкова Елена Сергеевна (cl@ssu.samara.ru), Рузанова Валентина Дмитриевна (vd.ruz@mail.ru), кафедра гражданского и предпринимательского права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, ул. Московское шоссе, 34.

по тексту – Закон о ГИС ЖКХ) формулирует понятие государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства, которая представляет собой единую федеральную централизованную информационную систему, функционирующую на основе программных, технических средств и информационных технологий, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, предоставление, размещение и использование информации о жилищном фонде, стоимости и перечне услуг по управлению общим имуществом в многоквартирных домах, работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлении коммунальных услуг и поставках ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, размере платы за жилое помещение и коммунальные услуги, задолженности по указанной плате, об объектах коммунальной и инженерной инфраструктур, а также иной информации, связанной с жилищно-коммунальным хозяйством.

При использовании ГИС ЖКХ важное значение имеют положения не только ЖК РФ, но и целого ряда подзаконных нормативных актов, в том числе совместных приказов Минкомсвязи и Минстроя, носящих нормативный характер. В теории по этому поводу подчеркивался факт полного завершения формирования подзаконной нормативной базы для ГИС ЖКХ [6, с. 31].

К числу участников информационного взаимодействия Закон о ГИС ЖКХ относит оператора системы, поставщиков и пользователей информации. Субъекты, размещающие информацию в системе, именуется поставщиками информации. Роль и функции пользователей очевидны. Оператор системы – юридическое лицо, выполняющее работы по созданию, эксплуатации и модернизации системы. Деление субъектов на поставщиков и пользователей достаточно условно, поскольку органы власти, граждане и организации вполне могут выступить и в той и в другой роли на разных этапах своего участия.

Считаем, что информационная система в сфере жилищно-коммунального хозяйства должна быть исключительно государственной. Однако ст. 47.1 ЖК РФ допускает проведение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в форме заочного голосования с использованием иных информационных систем, но в порядке и в сроки, которые предусмотрены Кодексом. Такой подход, на наш взгляд, осложнит задачу контроля за полнотой и достоверностью полученных в результате данных.

Сам по себе вопрос о критерии отнесения информационной системы к числу государственных активно обсуждается в литературе. Квалифицирующим признаком государственной информационной системы выступает ее создание на основании закона. К сожалению, как отмечается в литературе, этот подход к дефиниции неудачен по многим причинам. Во-первых, он не соответствует сложившемуся правосознанию, которое опирается на бюджетный критерий. Во-вторых, термин «создание» приходится понимать довольно широко, иначе из-под определения выпадет множество ГИС, получивших правовое закрепление уже после их создания, или такие системы, где термин «создание» просто не используется в нормативных актах. Таким образом, под созданием в широком смысле следует понимать «использование», «введение в эксплуатацию» или просто «правовое регулирование» соответствующим нормативным актом. Причем эти системы предназначены для непосредственного взаимодействия с обществом (в лице граждан и организаций, у которых появляются в связи с этим особые права и обязанности), а не замкнуты внутри системы государственного управления [2, с.10].

ГИС ЖКХ носит комплексный характер, ее использование сопровождается как внешним взаимодействием между органами власти, организациями и гражданами, так и возникновением внутренних отношений граждан между собой. И если органы власти и часть организаций уже подготовлены к ее эксплуатации (наличие технических средств, электронной подписи и т. п.), то участие в ней граждан, не связанное с ознакомлением с размещенной информацией, а направленное на непосредственное достижение правовых целей, например принятие решения общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме, сопровождается трудностями, вызванными в том числе недостаточной проработанностью в этой части правовых норм. Помимо этого, при полноценном внедрении ГИС ЖКХ могут возникнуть большие сложности, связанные с отсутствием у субъектов информационных отношений, включая государственные органы, полных комплектов документов на многоквартирные дома и обслуживающие их объекты: котельные, водозаборные узлы и канализационно-насосные станции, – на восстановление которых потребуются достаточно длительный период времени и денежные ресурсы. Кроме того, поставщики информации, как нам видится, должны иметь уже свои отработанные информационные системы, например на тарифы, перечень услуг и т. п., и влиться в более масштабный проект ГИС ЖКХ, но, к сожалению, не во всех организациях информационные системы уже созданы и функционируют, а если и действуют, то не всегда эффективно, сопровождаются многочисленными ошибками, недостоверными сведениями, перерасчетами и т. п.

Особого внимания заслуживает тот факт, что у большинства участников информационных правоотношений возникают права, обязанности и ответственность в связи с использованием государственной информационной системы. В частности, не только на государственные и муниципальные органы, но и на юридические лица (товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы, управляющие организации) и граждан может возлагаться обязанность по размещению (раскрытию) в информационной системе ряда сведений, обязанность применения специальных средств передачи данных в такую систему, необходимость использования содержащейся в системе информации для осуществления своей деятельности. Указанные права и обязанности закреплены в законе, определяющем правовой режим государственной информационной системы. В этом смысле возможность использования иных (негосударственных) систем в жилищно-коммунальной сфере также вызывает сомнения.

Для согласованной работы всех участников информационного взаимодействия необходимо, во-первых, максимально конкретно определить содержание и объем прав, обязанностей и ответственности каждого из них; во-вторых, обеспечить их заинтересованность в эффективном функционировании ГИС; в-третьих, создать условия для наименее затратного (с точки зрения времени, усилий, финансов) исполнения информационных обязанностей. Это важно потому, что не все участники в равной мере защищены с точки зрения наличия у них возможностей. Для ГИС ЖКХ это особенно актуально, поскольку основными внешними поставщиками информации являются граждане, которым необходимо создавать максимально благоприятные условия для исполнения ими своих информационных обязанностей. Нельзя признать правильной, например, ситуацию, при которой граждане обязаны ежемесячно сообщать о количестве потребленной электрической энергии в соответствующие организации. Между тем ранее существовавшая система, при которой они ежемесячно сами фиксировали количество потребленной электроэнергии, а в конце года совместно с энергетической компанией проводили сверку расчетов, вполне оправдала себя. Да, здесь возникает проблема по формированию соответствующего платежного документа, отвечающего требованиям законодательства, однако этот вопрос носит организационный характер и должен быть решен в нормативном порядке. Система прежде всего должна быть удобна для потребителя, а не для компаний, имеющих значительные финансовые и кадровые ресурсы. На первоначальном этапе внедрения ГИС ЖКХ возникали серьезные трудности и в работе ТСЖ, связанные с отсутствием штатов, позволяющих качественно исполнять информационные обязанности. В настоящее время ситуация постепенно стабилизируется.

Одной из ключевых фигур при эксплуатации информационной системы выступает ее оператор. Однако закон не в полной мере отражает его функции, в частности при взаимодействии с администратором общего собрания собственников в многоквартирном доме. В ЖК РФ содержится указание на администратора собрания как участника ряда мероприятий в рамках использования информационной системы, в том числе при организации и проведении собрания в форме заочного голосования с использованием системы (ст. 47.1 ЖК РФ).

Администратор общего собрания размещает переданное ему в установленном законом порядке сообщение о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в системе не позднее чем за десять дней до даты и времени начала проведения такого собрания. В указанный срок администратор общего собрания направляет сообщение о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме каждому собственнику помещения в данном доме посредством системы. Голосование по вопросам повестки дня собрания с использованием системы осуществляется собственниками в электронной форме либо посредством передачи администратору общего собрания оформленных в письменной форме решений собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам, поставленным на голосование, до даты и времени окончания такого голосования. Администратор общего собрания обязан указать в системе сведения о лице, участвующем в голосовании, сведения о документе, подтверждающем право собственности лица, участвующего в голосовании, на помещение в соответствующем многоквартирном доме, переданное ему собственником помещения в многоквартирном доме в письменной форме и выраженное формулировками «за», «против» или «воздержался» решение по каждому вопросу повестки дня, а также разместить в системе электронный образ указанного решения собственника помещения в многоквартирном доме в течение одного часа с момента получения такого решения. Решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, принятые по результатам голосования с использованием системы, по вопросам, поставленным на голосование, автоматически формируются в виде протокола и размещаются в системе в течение одного часа после окончания такого голосования. Протоколы общих собраний собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам повестки дня собрания, сформированные с использованием системы, электронные образы решений собственников помещений в многоквартирном доме по поставленным на голосование вопросам, переданные администратору общего собрания, хранятся в системе.

Поскольку в данном случае от правильности и своевременности действий как администратора, так и оператора системы зависит наступление желаемого правового результата, возникает необходимость четкого разграничения их функций, закрепление механизма их взаимодействия на уровне закона и самое главное – определение зоны и объема ответственности каждого из двух названных участников данных взаимоотношений за достоверность и полноту информации.

В свете сказанного следует упомянуть о том, что ГИС ЖКХ стоит в ряду тех информационных систем, где внешние поставщики информации имеют прямой доступ к системе с целью внесения в нее информации и, соответственно, несут ответственность за своевременность, достоверность и полноту размещенных сведений. И если смотреть на поставленную проблему более широко, то можно предложить также возложить на оператора ГИС ЖКХ (наряду с поставщиками) соответствующие обязанности и ответственность за объем и качество размещенной информации. Включенные в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ статьи 13.19.1 и 13.19.2 содержат лишь часть возможных вариантов нарушений со стороны оператора системы. Так, установлена ответственность соответствующих организаций федеральной почтовой связи общего пользования за нарушение сроков регистрации поставщиков и пользователей информации и требований к определенным средствам обеспечения пользования ГИС ЖКХ в виде административного штрафа в размере двухсот тысяч рублей.

Возлагая дополнительное бремя и ответственность на поставщиков информации, Закон о ГИС ЖКХ, к сожалению, не предоставляет им возможности исправления в разумные сроки недочетов в размещенной информации, что снижает эффективность внедрения и эксплуатации системы. Подобные нормы содержатся, например, в постановлении Правительства РФ от 03.12.2014 № 1301 «Об утверждении Правил представления информации в единую государственную автоматизированную информационную систему учета древесины и сделок с ней».

Достоверность размещенных в ГИС ЖКХ соответствующих сведений в значительной мере зависит от того, насколько своевременно участники информационного взаимодействия такие сведения обновляют. Так, по одному из дел арбитражный апелляционный суд, опираясь на данные из ГИС ЖКХ, признал правомерным требование истца (теплоснабжающей организации) производить начисление тепловой энергии по нормативу в соответствии с согласованными сторонами данными, поскольку ответчик в адрес истца по внесению изменений, дополнений в характеристики объекта не обращался. Суд обоснованно исходил из того, что, согласно п. 35 Постановления Правительства РФ от 08.08.2012 № 808 (ред. от 04.02.2017) «Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», при заключении договора теплоснабжения заявитель направляет теплоснабжающей организации заявку на заключение договора, содержащую сведения об объекте теплопотребления, а в соответствии с заключенным между сторонами договором все изменения и дополнения должны быть совершены в письменной форме (постановление тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.08.2017 № 13АП-10938/2017).

Информация, размещенная в ГИС ЖКХ, может иметь различный правовой режим. Это как общедоступные сведения, так и информация с ограниченным доступом. ГИС ЖКХ также содержит закрытую часть, предназначенную для ведения личных кабинетов пользователей системы. В свете сказанного в процессе внедрения системы приобретает важность вопрос о соблюдении законодательства о защите персональных данных физических лиц, например при размещении протоколов общих собраний, учитываемая требования закона к их содержанию. С одной стороны, сведения, которые, согласно ФЗ от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее по тексту – ФЗ о персональных данных), отнесены к персональным данным, должны иметь в ГИС ЖКХ режим информации с ограниченным доступом (доступ к последней имеет место только при соблюдении установленных нормативными актами процедур), а с другой – если персональные данные подлежат обязательному раскрытию в соответствии с федеральным законом, то в соответствии со ст. 6 ФЗ о персональных данных распространение персональных данных допускается. По данному вопросу мы согласны с мнением Е.В. Емельяновой, полагающей, что обязанность лица, управляющего многоквартирным домом, раскрывать персональные данные в системе ГИС ЖКХ без согласия субъектов, предусмотрена ЖК РФ в рамках исполнения возложенной на управляющего обязанности по передаче органу государственной жилищной инспекции протоколов решений общих собраний собственников помещений в многоквартирном доме. Поэтому не следует закрывать данные о собственниках при передаче копий протоколов и приложений к ним [7, с. 36–43].

Важно подчеркнуть, что на управляющую организацию возложена обязанность по обеспечению свободного доступа к информации о своей деятельности по указанным в ЖК РФ направлениям, а в отношении ТСЖ, жилищных кооперативов и иных специализированных потребительских кооперативов, осуществляющих управление многоквартирным домом (без заключения договора с управляющей организацией), уполномоченным федеральным органом исполнительной власти устанавливаются порядок, состав, сроки и периодичность размещения в системе информации о деятельности по управлению многоквартирным домом и предоставления для ознакомления соответствующих документов (ч. 10.1 ст. 161 ЖК РФ). Таким образом, в жилищной сфере интересы потребителей в части получения необходимой информации надежно защищены.

Следует также сказать, что нередко на практике возникает проблема наличия противоречивых сведений в предоставленной из различных источников информации. В настоящее время законодатель разрешил эту проблему путем установления приоритета сведений, содержащихся в информации в ГИС. Необходимо отметить, что применительно к ГИС ЖКХ установлены дополнительные гарантии прав потребителей, состоящие в том, что платежный документ считается не предоставленным в соответствии с требованиями законодательства РФ, если в системе не размещена информация о размере подлежащей внесению потребителем платы за жилое помещение и коммунальные услуги либо размещена информация, которая не соответствует платежному документу, предоставленному потребителю на бумажном носителе.

Поскольку в настоящее время ГИС ЖКХ не эксплуатируется в полном объеме и взаимосвязанные с ее использованием нормы ЖК РФ вступают в силу поэтапно, возникает ряд проблем, характерных для переходного периода. Так, управляющие организации перестали выполнять свои обязанности по наполнению сайта www.reformaghh.ru, возложенную на них ранее в соответствии со Стандартом раскрытия информации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами», в связи с тем, что аналогичная обязанность у них возникла в отношении системы. Но Стандарт раскрытия информации предполагал не только предоставление сведений, но и работу с гражданами посредством ответов на запросы. Считаем, что следовало бы более подробно урегулировать отношения, связанные с переходным периодом, сохранив действие указанного Стандарта до полного внедрения ГИС ЖКХ. Кроме того, полагаем, что обязанность управляющих организаций осуществлять работу с гражданами посредством ответов на запросы должна полноценно осуществляться и на переходном этапе.

Библиографический список

1. Долинская В.В. Источники права и официальные информационные ресурсы // Законы России. 2017. № 10. С. 3–10.
2. Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем. М.: ГроссМедиа, 2016. 337 с.
3. Richard Bejtlich. *The Practice of Network Security Monitoring: Understanding Incident Detection and Response*. No Starch Press, 2013. 376 p.
4. Паламарчук А.В. Свобода информации и законность: теория и практика: монография. М.: Генеральная прокуратура РФ, 2013. 304 с.
5. Гриценко В.Г., Щербинина Н.Н. О проблемах правового регулирования государственных и муниципальных услуг сквозь призму формирования информационного общества // Законы России. 2017. № 10. С. 24–27.
6. Олейник Е.В. Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства: изменения в законодательстве России // Законы России. 2017. № 10. С. 28–31.
7. Емельянова Е.В. Передача копий протоколов собраний и решений органам ГЖН // Жилищно-коммунальное хозяйство: бухгалтерский учет и налогообложение. 2016. № 5. С. 36–43.

References

1. Dolinskaya V.V. *Istochniki prava i ofitsial'nye informatsionnye resursy* [Sources of law and official information resources]. *Zakony Rossii* [Laws of Russia], 2017, no. 10, pp. 3–10 [in Russian].
2. Amelin R.V. *Pravovoi rezhim gosudarstvennykh informatsionnykh sistem* [Legal regime of state information systems]. M.: GrossMedia, 2016, 337 p. [in Russian].
3. Richard Bejtlich. *The Practice of Network Security Monitoring: Understanding Incident Detection and Response*. No Starch Press, 2013, 376 p. [in English].
4. Palamarchuk A.V. *Svoboda informatsii i zakonnost': teoriia i praktika: Monografiia* [Freedom of information and legality: theory and practice: Monograph]. M.: General'naia prokuratura RF, 2013, 304 p. [in Russian].
5. Gritsenko V.G., Shcherbinina N.N. *O problemakh pravovogo regulirovaniia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug skvoz' prizmu formirovaniia informatsionnogo obshchestva* [On the problems of legal regulation of state and municipal services through the prism of the formation of the information society]. *Zakony Rossii* [Laws of Russia], 2017, no. 10, pp. 24–27 [in Russian].
6. Oleinik E.V. *Gosudarstvennaia informatsionnaia sistema zhilishchno-kommunal'nogo khoziaistva: izmeneniia v zakonodatel'stve Rossii* [State information system of housing and communal services: changes in the legislation of Russia]. *Zakony Rossii* [Laws of Russia], 2017, no. 10, pp. 28–31 [in Russian].
7. Emelyanova E.V. *Peredacha kopii protokolov sobranii i reshenii organam GZhN* [Transfer of copies of the minutes of meetings and decisions to the bodies of the GJN]. *Zhilishchno-kommunal'noe khoziaistvo: bukhgalterskii uchet i nalogooblazhenie* [Housing and communal services: accounting and taxation], 2016, no. 5, pp. 36–43 [in Russian].

*E.S. Kryukova, V.D. Ruzanova**

ISSUE OF INTRODUCING STATE INFORMATION SYSTEM IN THE SPHERE OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

The article considers the peculiarities of legal regulation of relations connected with the introduction of the information system to the housing and utilities sector, and indicates that this system should be controlled by the state. The importance of formation of such legal regime of the system, which would guarantee the unity and differentiation of legal regulation and a harmonious combination of all its elements is stressed. Legal statuses of every information interaction participants: of a system operator, suppliers and users of information are defined. The role of administrator of the general meeting of owners as a member of some activities under using of the information system is defined. Different legal regimes of the information contained in the State information system of the housing maintenance and utilities board and characterizes duty of the organizations engaged in the management of an apartment house to ensure free access to information about its activities are analyzed. The measures for protection of interests and consumer rights in the housing sector are defined.

Key words: state information system of housing maintenance and utilities board, information, legal regime, participant of information interaction, rights, duties, responsibility, general meeting of owners of premises in apartment house, management organization.

* *Kryukova Elena Sergeevna* (cl@ssu.samara.ru), *Ruzanova Valentina Dmitrievna* (vd.ruz@mail.ru), Department of Civil and Business Law, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.