

УДК 351

ББК 67.401.11

DOI 10.22394/1682-2358-2017-5-76-83

S.E. Channov, Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Office and Labor Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

RESPONSIBILITY FOR FAILURES AND ERRORS IN THE STATE INFORMATION SYSTEMS (ON MATERIALS OF JUDICIARY PRACTICE)

The article analyzes the practice of application of measures of legal responsibility for failures and errors that occur in the functioning of state information systems. The author notes the inconsistency of the judiciary in this matter and proposes to reinforce the principle of responsibility of state bodies and officials for the incorrect functioning of state information systems.

Key words and word-combinations: public management, public information systems, legal liability, property damage.

С.Е. Чаннов, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: sergeychannov@yandex.ru)

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА СБОИ И ОШИБКИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМАХ (по материалам судебной практики)*

Аннотация. Анализируется практика применения мер юридической ответственности за сбои и ошибки, возникающие при функционировании государственных информационных систем. Автором отмечается непоследовательность судебных органов в этом вопросе и предлагается закрепить принцип ответственности государственных органов и должностных лиц за некорректное функционирование государственных информационных систем.

Ключевые слова и словосочетания: государственное управление, государственные информационные системы, юридическая ответственность, имущественный ущерб.

Информационные системы различных типов и назначений с каждым годом приобретают все большее значение и в государственном, и в муниципальном управлении. Одновременно растет количество проблем,

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00082.

связанных с их некорректной работой. Программное обеспечение, как и все, созданное человеком, не является совершенным. По статистике, в среднем программа содержит одну ошибку на 1000 строк кода [1, с. 61]. Таким образом, ошибки в программном обеспечении, в том числе используемом при функционировании информационных систем, в определенном смысле неизбежны: можно уменьшить их количество, но нельзя их исключить вообще.

Однако если ошибки в информационной системе, используемой гражданином или организацией исключительно для собственных нужд, негативно влияют лишь на их деятельность, то ошибки и сбои в публичных информационных системах, прежде всего государственных, способны, с одной стороны, понизить эффективность государственного управления, а с другой — повлечь за собой ущемление прав и свобод граждан. Хрестоматийным остается пример с ЕГАИС (Единой государственной информационной системой учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции), которая юридически начала свое действие будучи еще абсолютно недоработанной, что повлекло за собой огромный ущерб для участников рынка алкогольной продукции. Производители и импортеры оценили свои убытки за 2006 г. в 1 млрд долларов недополученной выручки, не считая расходов на обслуживание системы [2, с. 179] (этот факт подтверждается даже на официальном сайте ЕГАИС) [3].

Сбои и ошибки в различных государственных информационных системах (ГИС) и в настоящее время нередко влекут за собой причинение имущественного ущерба предпринимателям. Кроме того, в последние годы значительно возросло количество случаев привлечения к юридической ответственности (прежде всего административной) физических и юридических лиц, ненадлежащим образом исполнивших свои обязанности по представлению определенной информации в ГИС, и ссылающихся при этом на некорректное функционирование указанных систем.

Проблематика ответственности за сбои и ошибки, возникающие при работе ГИС, практически не нашла отражения в отечественной правовой науке. Как правило, исследователи лишь упоминают о возможных проблемах с использованием ГИС в сфере судебной деятельности [4], таможенного регулирования [5], проведения платежей [6], констатируя, что в таких случаях у участников соответствующих правоотношений могут возникать значительные трудности с реализацией своих прав и обеспечением обязательств.

Из немногих трудов, посвященных изучению правовых последствий ошибок в ГИС, можно выделить статью Р.В. Амелина [7, с. 57], который концентрирует внимание на обязанности государственного заказчика, объявившего конкурс на создание (внедрение) ГИС, организовать комплексную экспертизу системы на предмет отсутствия ошибок проектирования, а также обязанности владельца ГИС, применяемой для автоматизации процессов государственного и муниципального управления, при обнаружении ошибки в системе вывести ее из обращения в той части, в которой эта ошибка влияет на нормативно закреплённый регламент такого процесса.

Не отрицая необходимости обеспечивать указанные действия в сфере государственного управления, отметим, что в приведенной статье не анализируются именно юридические последствия того, что ошибка (либо сбой) в государственной (муниципальной) информационной системе все же возникли и существенным образом повлияли на возможность участников правоотношений реализовать свои права и обязанности, что, как указывалось, даже при самом тщательном контроле тем не менее является неизбежным.

В рамках данной статьи речь пойдет не обо всех правовых последствиях возникновения ошибок и сбоев в ГИС (что требует более масштабных исследований), а лишь об одном ее аспекте: кто и в каких случаях должен нести юридическую ответственность как за необеспечение надлежащего функционирования этих информационных систем, так и за вынужденное (связанное с ненадлежащим функционированием) неисполнение определенных обязанностей.

Отметим, что в судебной практике довольно часто возникают споры, связанные с привлечением физических и юридических лиц, ненадлежащим образом исполнивших свои обязанности по представлению определенной информации в ГИС в связи со сбоями в их функционировании. Так, уже упомянутая система ЕГАИС и сегодня не отличается стабильностью. Во время круглого стола, посвященного перспективам введения ЕГАИС для производителей пива и пивных напитков, прозвучало, что система часто дает сбои, которые устраняются около недели и сказываются на работе, неизбежны простои предприятий [8]. В то же время, если производитель либо продавец алкогольных напитков во время сбоя в работе ЕГАИС продолжает осуществлять свою деятельность, он рискует быть привлеченным к административной ответственности.

Так, ООО «Трон» обратилось в Арбитражный суд Челябинской области с заявлением к Межрегиональному управлению Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по Уральскому федеральному округу о признании незаконным и отмене постановления № АПО2-2016/288-ЮЛ от 26 декабря 2016 г. о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ст. 15.13 КоАП РФ, в виде наложения штрафа в размере 50 500 рублей.

В данном деле заявитель, не отрицая факта совершения правонарушения, ссылался на отсутствие умысла, мотивируя нарушение срока сдачи декларации техническим сбоем автоматизированной информационной системы Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка.

Как было установлено судом, обществом с ограниченной ответственностью «Трон» декларация № 5 об объеме оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции за 2-й квартал 2016 г. представлена в административный орган с нарушением срока, установленного законом, на один день. Выявив указанные нарушения, Межрегиональным управлением Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка по Уральскому федеральному округу вынесено постановление по делу об административном правонарушении № АПО2-2016/288-ЮЛ от 26 декабря 2016 г. о привлечении к административной ответственности.

Оценив имеющиеся в материалах дела доказательства, по своему внутреннему убеждению, основанному на их всестороннем, полном, объективном и

непосредственном исследовании, суд пришел к выводу о малозначительности административного правонарушения с учетом конкретных обстоятельств дела, отсутствия вредных последствий, незначительный срок нарушения (1 день), и в соответствии с конституционными принципами соразмерности и справедливости при назначении наказания.

На этой основе суд вынес решение отменить постановление № АП02-2016/288-ЮА от 26 декабря 2016 г. о привлечении ООО «Трон» к административной ответственности, предусмотренной ст. 15.13 КоАП РФ в виде административного штрафа в размере 50 500 рублей [9].

Как видно, в данном случае суд не посчитал сбой в работе ГИС обстоятельством, исключающим вину предпринимателя. Собственно, он вообще никак не оценил этот факт, а также его влияние на возможность исполнения предпринимателем возложенной на него обязанности. В то же время суд посчитал возможным признать совершенное правонарушение малозначительным.

В целом при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением обязанности представления информации в ГИС, в рамках которых поставщики информации указывают на имевшие место сбои и ошибки, суды вообще часто ссылаются на малозначительность.

Так, ООО «БашРТС» обратилось в Арбитражный суд Республики Башкортостан с заявлением к Государственному комитету Республики Башкортостан по тарифам об оспаривании постановления № 03-06/7-35/16 от 1 марта 2016 г. о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.8.1 КоАП РФ в виде административного штрафа в размере 100 000 рублей.

Решением Арбитражного суда Республики Башкортостан от 8 июля 2016 г. заявленные требования удовлетворены, постановление административного органа признано незаконным в связи с малозначительностью деяния. Не согласившись с указанным судебным актом, Комитет обратился в Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой.

Как было установлено судом второй инстанции, в ходе осуществления плановой выездной проверки ООО «БашРТС» представило материалы по соблюдению организацией стандартов раскрытия информации в сферах теплоснабжения. Проанализировав представленные ООО «БашРТС» материалы в части соблюдения организацией стандартов раскрытия информации в сфере теплоснабжения, осуществив мониторинг соблюдения организацией стандартов раскрытия информации на официальном сайте Госкомитета, проверяющим органом были выявлены факты несоблюдения ООО «БашРТС» исполнения обязательных требований, установленных п. 9 ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

ООО «БашРТС» пояснило, что причиной допущенных нарушений являются сбои, несовершенство федеральной государственной информационной системы «ЕИАС Мониторинг». При этом судом было установлено, что ООО «БашРТС» после устранения неполадок программы «ЕИАС Мониторинг» незамедлительно, до вынесения оспариваемого постановления, раскрыло информацию о плате за подключение с дифференциацией по размеру подключаемой тепловой нагрузки по диапазонам диаметров и по типу прокладки тепловых сетей.

Таким образом, по мнению суда второй инстанции, приведенные обстоятельства в совокупности свидетельствуют об отсутствии со стороны общества пренебрежительного отношения к исполнению своих публично-правовых обязанностей и не влекут существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. На этой основе он постановил решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 8 июля 2016 г. по делу № А07-7084/2016 оставить без изменения, апелляционную жалобу Государственного комитета Республики Башкортостан по тарифам — без удовлетворения [10].

Обратим внимание: в данном случае, в отличие от предыдущего дела, суд признал, что имелся сбой в работе ГИС, однако также посчитал возможным не привлекать предпринимателя к административной ответственности в связи с малозначительностью. Отметим, что суды достаточно часто признают наличие сбоев в федеральной государственной информационной системе «ЕИАС Мониторинг», более того, они нередко ссылаются на эти факты как на преюдициальные (см., например, решение Верховного Суда Республики Башкортостан № 21-1355/2016 от 19 октября 2016 г. по делу № 21-1355/2016; решение Арбитражного суда Республики Башкортостан от 8 июля 2016 г.), однако при этом, как правило, освобождают лиц, не исполнивших надлежащим образом обязанности по представлению информации в эту систему, от административной ответственности в связи с малозначительностью. Такой подход представляется не совсем верным. Если сбои в информационной системе «ЕИАС Мониторинг» действительно носят систематический характер и объективно препятствуют нормальной работе с системой, более правильно вести речь об отсутствии вины обязанных лиц в непредставлении информации и освобождать их от административной ответственности в связи с отсутствием состава административного правонарушения. То же касается и других ГИС.

Противоположным аспектом рассматриваемой в статье проблемы является вопрос об ответственности государственных органов за сбои и ошибки в работе ГИС, которые создают сложности для получения физическими и юридическими лицами различных государственных услуг. На практике такие ситуации также нередко имеют место.

Так, ФГУП «Национальные рыбные ресурсы» обратилось в Арбитражный суд Приморского края с заявлением о признании незаконным бездействия Департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, выразившегося в нерассмотрении заявления от 1 июня 2016 г. № 555/2016/145676 об утверждении схемы расположения земельного участка; обязанности Департамента рассмотреть заявление от 1 июня 2016 г. № 555/2016/145676 об утверждении схемы расположения земельного участка; обязанности Департамента утвердить и выдать схему расположения спорного земельного участка на кадастровом плане территории в отношении земельного участка.

Решением Арбитражного суда Приморского края от 27 декабря 2016 г. в удовлетворении заявленных требований отказано. Не согласившись с вынесенным судебным актом, заявитель обратился в суд с апелляционной жалобой на решение суда первой инстанции от 27 декабря 2016 г.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что в действиях Департамента отсутствует факт оспари-

ваемого ФГУП «Нацрыбресурсы» бездействия и нарушения прав и интересов последнего.

Судом второй инстанции было установлено, что в соответствии с распиской о приеме документов ориентировочной датой выдачи итогового документа по предоставлению услуги определено 1 июля 2016 г. Вместе с тем ни 1 июля 2016 г., ни по истечении указанного срока, ни даже на дату обращения заявителя в арбитражный суд с рассматриваемыми требованиями (30 сентября 2016 г.), результаты рассмотрения обращения до заявителя — ФГУП «Нацрыбресурсы» уполномоченным органом доведены не были, а сведения о рассмотрении поданного заявления в соответствии с приведенными нормативными положениями у предприятия отсутствовали.

Арбитражным судом Приморского края было принято во внимание письмо Департамента земельных и имущественных отношений Приморского края № 20/43706 от 20 декабря 2016 г., согласно которому заявление предприятия поступило в Департамент через портал государственных услуг посредством информационной системы «Система исполнения регламентов», в связи с технической невозможностью работы в которой заявление ФГУП «Нацрыбресурсы» было зарегистрировано повторно в региональной межведомственной системе электронного документооборота 27 июня 2016 г., заявлению присвоен номер 20-32873.

Вместе с тем, согласно абзацу 7 п. 6 Положения о государственной информационной системе СИР, оператор СИР незамедлительно информирует участников СИР — Департамент о сбоях и нарушениях в работе СИР, которые могут повлечь нарушение сроков и качества предоставления государственных функций. Таким образом, Департамент как уполномоченный орган и участник СИР должен был знать о сбоях в работе системы и, следовательно, обязан уведомить заявителя о продлении срока рассмотрения заявления предприятия. Вместе с тем в материалы дела Департаментом такие документы представлены не были.

На этом основании Пятый арбитражный апелляционный суд постановил решение Арбитражного суда Приморского края от 27 декабря 2016 г. по делу № А51-23216/2016 отменить. Признать незаконным бездействие Департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, выразившееся в нерассмотрении заявления Федерального государственного унитарного предприятия «Национальные рыбные ресурсы» от 1 июня 2016 г. № 555/2016/145676 в установленный законом тридцатидневный срок [11].

Как видно, в данном случае суд усмотрел вину государственного органа не в самом факте необеспечения нормального функционирования ГИС, а в неисполнении обязанности информировать о сбоях в ней. Однако о привлечении департамента либо кого-либо из его должностных лиц к конкретному виду юридической ответственности речь не шла. Иная ситуация представлена в следующем примере.

В ходе проверки соблюдения законодательства Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан в Головинском отделе судебных приставов УФССП России были выявлены нарушения сроков и порядка регистрации обращений граждан, которые стали предметом судебного разбирательства по делу № 4а-2660/2014 в Московском городском суде.

Начальник Головинского отдела судебных приставов УФССП России пытался объяснить допущенные нарушения сбоем в работе ГИС, через которую осуществляется весь документооборот в службе судебных приставов. Он также пояснил, что документооборот ведется только в электронном виде. В итоге обращения граждан, поступившие в период сбоя, не регистрировались.

Постановлением мирового судьи судебного участка № 351 района Аэропорт в апреле 2014 г. начальник Головинского ОСП УФССП России был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, а именно в том, что он нарушил установленный законодательством РФ порядок рассмотрения обращений граждан, и ему было назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 5 тыс. рублей.

При этом суд указал, что согласно п. 1.11 Инструкции по делопроизводству в федеральной службе судебных приставов о случаях нарушения правил работы с документами, установленных инструкцией, государственные служащие структурных подразделений службы в течение одного часа обязаны устно сообщать об этом руководителю структурного подразделения и в управление делопроизводства. По мнению суда, эта обязанность не была исполнена надлежащим образом.

Савеловский районный суд г. Москвы оставил постановление мирового судьи без изменения, а жалобу должностного лица — без удовлетворения [12].

Комментируя принятое решение, Р.В. Амелин пишет, что «данный прецедент весьма показателен, поскольку суд совершенно справедливо учел, что установленная законом обязанность по соблюдению порядка работы с обращениями граждан никак не связана с использованием информационных систем и не может быть поставлена в зависимость от корректной работы последних» [13]. В принципе данная позиция заслуживает поддержки. К сожалению, далеко не всегда российские суды признают факт некорректной работы ГИС обстоятельствами, ущемляющими их права.

Так, Верховный Суд РФ отказал в удовлетворении ходатайства о предоставлении отсрочки по уплате государственной пошлины ФГУП «Почта России», которое обратилось в него с кассационной жалобой, одновременно заявив ходатайство о предоставлении отсрочки по уплате государственной пошлины за рассмотрение кассационной жалобы. В обоснование ходатайства заявитель ссылался на то, что оплата государственной пошлины на предприятии осуществляется безналичным способом в электронной программе Единой информационной системы казначейства. При оплате государственной пошлины в программе произошел технический сбой на стадии прохождения согласования платежа.

Однако, согласно позиции Верховного Суда РФ «техническая неисправность оборудования не относится к обстоятельствам, свидетельствующим о невозможности заявителя уплатить государственную пошлину в установленном законом размере» [14].

По нашему мнению, в настоящее время назрела объективная необходимость решения вопросов распределения ответственности между различными субъектами правоотношений в случаях ненадлежащего исполнения ими обязаннос-

тей, вызванного сбоями и ошибками функционирования ГИС. При этом, исходя из того, что использование ГИС в конкретной сфере санкционируется государством и оно же должно обеспечивать корректное функционирование этой системы, в качестве общего принципа требуется закрепить освобождение от юридической ответственности физических и юридических лиц, не исполнивших установленную законом обязанность в силу этих сбоев и ошибок. Разумеется, при этом важно учитывать масштабы и продолжительность сбоев, характер ошибок, а также информацию о том, имелась ли у данного лица возможность исполнить указанную обязанность без использования государственной информационной системы.

С другой стороны, в случаях если сбой и ошибки в ГИС повлекли за собой ущемление прав физических и юридических лиц, в том числе причинение им имущественного ущерба, у указанных лиц должна существовать реальная возможность добиться восстановления прав и привлечения виновных органов и должностных лиц к юридической ответственности.

Библиографический список

1. *Амелин Р.В.* Правовое регулирование разработки и внедрения автоматизированных информационных систем в сфере государственного и муниципального управления / под ред. С.Е. Чаннова. М., 2010.
2. *Горев А.И.* Совместимость информационных систем – новое направление правового регулирования // Эволюция государственных и правовых институтов в условиях развития информационного общества: сборник. М., 2012.
3. Единая государственная автоматизированная информационная система. URL: <http://egais-site.ru/>
4. *Орлов А.В.* Обеспечение информационной безопасности судебной деятельности арбитражных судов Российской Федерации // Администратор суда. 2015. № 3. С. 6–10.
5. *Денисова А.Ю.* Правовое регулирование администрирования таможенных сборов в государствах – членах ЕАЭС // Реформы и право. 2016. № 3. С. 51–63.
6. *Белобабченко М.К.* Взаимодействие участников платежной системы: вопросы формирования гарантийного фонда // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 59–65.
7. *Амелин Р.В.* Ошибки в АИС в сфере государственного и муниципального управления // Хозяйство и право. 2010. № 2.
8. Российские пивовары против ЕГАИС: пивную отрасль «зарегулировали» // Агропромышленный союз России. URL: <http://agro2b.ru/ru/companiesnews/20386-Rossijskie-pivovary-protiv-EGAIS-Pivnuyu-otrasl.html>
9. Решение Арбитражного суда Челябинской области от 19 июня 2017 г. по делу № А76-1416/2017. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/d1HcdleLvZZT/>
10. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 авг. 2016 г. по делу № А07-7084/2016. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/9IK7Vjx64Y6j/>
11. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 10 марта 2017 г. по делу № А51-23216/2016. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/moz1dLEJQmgu/>
12. Решение Савеловского районного суда г. Москвы от 15 мая 2014 г. № 12-417/14. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/TBh5y7EDie1v/>
13. *Амелин Р.В.* Правовой режим государственных информационных систем / под ред. С.Е. Чаннова. М., 2016.
14. Определение Верховного Суда РФ от 11 нояб. 2014 г. по делу № 305-ЭС14-5836, А40-50680/2013. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=410560>