

Т.А. Полякова

заслуженный юрист
Российской Федерации,
главный научный сотрудник
НИИ Российской правовой
академии Минюста России,
доктор юридических наук

И.В. Зимин

соискатель кафедры
информационного права,
информатики и математики
Российской правовой
академии Минюста России

Актуальные проблемы правового обеспечения юридической значимости электронных документов

В статье исследуются актуальные вопросы правового обеспечения электронных документов, в том числе определение понятий «электронный документ», «юридическая значимость электронного документа» и «правовой режим электронного документа». Определение этих понятий необходимо для формирования единого информационного пространства в Российской Федерации, урегулирования общественных отношений в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, обеспечения электронного взаимодействия органов государственной власти, судебной власти, органов предварительного расследования, а также нотариата, организаций и граждан.

Ключевые слова: электронный документ, юридическая значимость, правовой режим, информационное общество, единое информационное пространство, электронное взаимодействие, государственные и муниципальные услуги.

При построении информационного общества и электронного государства в связи с процессом развития единого информационного пространства в Российской Федерации особое значение приобретают вопросы формирования правовой основы юридической значимости электронных документов.

Важной составляющей развития информационного общества является доступность государственных услуг. Это отражено в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г.¹), которая предусматривает повышение доступности государственных услуг с использованием информационных и телекоммуникационных технологий и внедрение электронного документооборота между органами государственной власти. Это же закреплено в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»², направленном на обеспечение взаимодействия государственных органов с гражданами или организациями в целях повышения качества предоставления таких услуг.

¹ Российская газета. 2008. № 34.

² Российская газета. 2010. № 168.

Создание на всей территории Российской Федерации современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечение высокого качества предоставления государственных услуг в электронном виде, переход на осуществление подавляющего большинства юридически значимых действий в электронном виде, обеспечение прав и основных свобод человека (в том числе права каждого на информацию) — все это закреплено в качестве основных направлений развития Российской Федерации в информационной сфере, вытекающих из государственной программы «Информационное общество (2011–2020)» (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2011 г. № 2161-р)³.

Решение поставленных задач, предусматривающих комплекс мероприятий, направленных на упорядочение отношений в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде и обеспечения межведомственного электронного взаимодействия, невозможно без законодательного закрепления таких основополагающих понятий, как юридическая значимость электронного документа и его правовой режим. Данные правовые категории приобретают особую актуальность и требуют законодательного закрепления в связи с необходимостью сформировать единое информационное пространство Российской Федерации (в том числе единое пространство доверия электронной подписи для унифицированного оказания государственных услуг в электронном виде и обеспечения электронного взаимодействия всех государственных органов, организаций и граждан).

Представляется, что закрепленное сегодня в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁴ понятие электронного документа требует всестороннего научного исследования в связи с его особой важностью для определения всех правовых категорий, связанных с электронным документом. При рассмотрении электронного документа как относительно нового явления в современном российском праве, сформировавшегося в результате проникновения информационно-телекоммуникационных технологий во все сферы общественной жизни, интерес представляют его гносеологические корни, которые берут начало с середины 70–80-х годов XX в.

В советском законодательстве использовались термины «документ на машинном носителе» и «документ на магнитном носителе», особенностью применения которых являлось отсутствие преобразования в визуальную форму при передаче или обмене информацией⁵. Вместе с тем необходимо отметить, что в соответствии с положениями, закрепленными в ГОСТе по делопроизводству и архивному делу от 27 февраля 1998 г. № 28⁶, документ на машинном носителе определялся как документ, созданный с использованием носителей и способов записи, обеспечивающих обработку его информации электронно-вычислительной машиной. В Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»⁷ указывалось на документ, хранимый, обрабатываемый и передаваемый с помощью автоматизированных информационных и телекоммуникационных систем.

³ СЗ РФ. 2011. № 51. Ст. 7543.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.

⁵ Временные общеотраслевые руководящие указания о придании юридической силы документам на магнитной ленте и бумажном носителе, создаваемым средствами вычислительной техники, утв. постановлением ГКНТ от 20 апреля 1981 г. № 100 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1981. № 9.

⁶ Утвержден постановлением Госстандарта России от 27 февраля 1998 г.

⁷ Российская газета. 1995. № 39 (утратил силу).

Следует отметить, что в настоящее время в российском законодательстве понятие «электронный документ» определено в новой редакции Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁸, а предыдущая редакция указанного понятия содержалась в Федеральном законе «Об электронной цифровой подписи»⁹, который утрачивает силу с 1 июля 2012 г.

В соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁰ электронный документ определяется как документированная информация, представленная в электронной форме, т.е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

Несмотря на сравнительно новое определение указанного понятия, направленное на обеспечение развития отношений, возникающих при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронном виде, его формулировка нуждается в дальнейшей проработке. Следует обратить внимание на содержащуюся в данном определении возможность использования электронных вычислительных машин для представления информации пригодной для восприятия человеком. Представляется, что в настоящее время понятие «электронная вычислительная машина» является устаревшим и не отражает всю совокупность информационных технологий, используемых для создания и распространения информации в электронном виде.

В рамках данного определения также указывается на документированную информацию, представленную в электронной форме. Следует отметить, что «форма», в первую очередь, является философским понятием, которое определяется как упорядоченность содержания, — его внутренняя *связь* и *порядок*. В словаре исторических терминов под формой понимается *внешнее очертание, наружный вид, контуры предмета, внешнее выражение какого-либо содержания, установленный образец чего-либо, например документа*¹¹. Определение унифицированной формы документа как совокупности реквизитов, установленных в соответствии с решаемыми в данной сфере деятельности задачами и расположенных в определенном порядке на носителе информации, также содержится в национальном стандарте «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»¹².

В связи с этим представляется целесообразным определять электронный документ как документированную информацию не в электронной форме, а в электронном виде. Кроме того, в приведенном определении электронного документа содержится указание только на возможность передачи и обработки информации в электронной форме, при этом создание, хранение, копирование, архивирование и распространение такой информации в данное понятие не включены.

⁸ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.

⁹ Российская газета. 2002. № 6.

¹⁰ С изменениями, предусмотренными Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2010. № 169.

¹¹ См.: Словарь исторических терминов. СПб., 1998, утв. постановлением Госстандарта России от 27 февраля 1998 г. № 28 // М.: ИПК Изд-во стандартов, 1998..

¹² Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. ГОСТ Р 51141-98, утв. постановлением Госстандарта России от 27 февраля 1998 г. № 28 // М., ИПК Изд-во Стандартов, 1998.

Учитывая изложенное, а также в целях обеспечения развития отношений, возникающих при создании и использовании юридически значимых электронных документов и формировании единого информационного пространства в Российской Федерации, целесообразно определить электронный документ как документ, зафиксированный на электронном носителе, создание, обработка, хранение, копирование, архивирование и распространение которого осуществляются с использованием информационных технологий. Полагаем, что такое определение в большей степени соответствует современным тенденциям развития информационных технологий.

Установление правового режима электронного документа связано с процессом формирования правовой основы юридической значимости электронного документа. При определении ключевых составляющих указанной правовой категории является важным исследование основных теоретических и правотворческих подходов к содержательному наполнению понятия правового режима в различных сферах общественных отношений.

Общеизвестно, что понятие «правовой режим» исследуется специалистами различных отраслей права, что только подтверждает актуальность данного вопроса. По мнению выдающегося теоретика права С.С. Алексеева, этим термином обозначается специфика юридического регулирования определенной сферы общественных отношений с помощью различных юридических средств и способов¹³. Другие видные ученые в области теории права, например Н.И. Матузов и А.В. Малько, определяют правовой режим как особый порядок правового регулирования, выражающийся в сочетании юридических средств, создающих желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права¹⁴.

В целях придания правовому режиму более конкретных границ и четкого определения его специфических признаков известный правовед Ю.А. Тихомиров выделяет в качестве его основных элементов создание и использование специфических комбинаций юридических, организационных и иных средств для обеспечения того или иного государственного состояния¹⁵. Важно также отметить, что применительно к категории «информация» Л.К. Терещенко понимает под правовым режимом объектный режим, позволяющий обеспечить комплексность воздействия посредством совокупности регулятивных, охранительных и процессуально-процедурных средств, характеризующих особое сочетание дозволений, запретов и обязываний¹⁶.

На законодательном уровне понятие «правовой режим» используется сегодня в целом ряде кодифицированных актов, в числе которых Земельный кодекс Российской Федерации¹⁷, Лесной кодекс Российской Федерации¹⁸, Таможенный кодекс Таможенного союза¹⁹, Градостроительный кодекс Российской Федерации²⁰,

¹³ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., С. 284.

¹⁴ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16.

¹⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2005. С. 377.

¹⁶ См.: Терещенко Л.К. Правовой режим информации. М., 2007. С. 59.

¹⁷ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹⁸ Российская газета. 2006. № 277.

¹⁹ СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

²⁰ СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

Бюджетный кодекс Российской Федерации²¹, федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении»²², «О военном положении»²³, федеральные законы «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса»²⁴, «О противодействии терроризму»²⁵ и др. Однако следует отметить, что в перечисленных нормативных правовых актах либо отсутствует определение правового режима, либо он определяется как совокупность прав и обязанностей, выраженных посредством закрепления в конкретных нормах права.

В связи с необходимостью законодательного закрепления понятия и правового режима электронного документа особую важность приобретают вопросы определения юридической значимости электронного документа как основополагающего понятия, направленного на обеспечение формирования единого информационного пространства Российской Федерации, в том числе применения электронных документов при получении государственных услуг, осуществлении судопроизводства и нотариальной деятельности в электронном виде. Однако при определении юридической значимости электронного документа возникает ряд вопросов, в числе которых – соотношение понятий «юридическая сила» и «юридическая значимость» электронных документов, установление требований, предъявляемых к юридически значимым электронным документам, определение особенностей юридической значимости электронных документов в различных сферах общественных отношений.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации широкое распространение получило понятие «юридическая сила документа».

Как показывает анализ нормативной правовой базы в Российской Федерации, создание и использование документов, обладающих юридической силой, закреплено во всех сферах общественных отношений. В соответствии с применяемым в добровольном порядке ГОСТом «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»²⁶, признанным национальным стандартом со дня вступления в силу Федерального закона «О техническом регулировании»²⁷, юридическая сила электронного документа определяется как свойство официального документа, сообщаемое ему действующим законодательством, компетенцией издавшего его органа и установленным порядком оформления. При этом такое определение понятия «юридическая сила» применяется только к официальным документам, которыми в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном экземпляре документов» являются документы, принятые органами законодательной, исполнительной и судебной власти, носящие обязательный, рекомендательный или информационный характер.

Следует отметить, что С.С. Алексеев, В.С. Нерсисянц, Н.И. Матузов, А.В. Малько, А.В. Мелехин и другие ученые рассматривают в своих работах понятие «юридическая сила» применительно в основном к нормативным правовым актам и иным документам государственных органов. Между тем в настоящее время назрела необходимость законодательного закрепления понятия «юридическая значимость электронного документа» как унифицированного определения, направленного на

²¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

²² Российская газета. 2001. № 105.

²³ Российская газета. 2002. № 21.

²⁴ СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7060.

²⁵ СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

²⁶ Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. ГОСТ Р 51141-98.

²⁷ СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140.

обеспечение правоотношений, возникающих при предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также при взаимодействии органов государственной власти, судебной власти, нотариата, организаций и граждан.

Понятие «юридическая значимость документа» упоминается в Федеральном законе «Об электронной цифровой подписи», в соответствии с которым электронный документ с электронной цифровой подписью имеет юридическое значение при осуществлении отношений, указанных в сертификате ключа подписи. В этом случае единственным требованием, предъявляемым к признанию документа юридически значимым, является указание на электронную цифровую подпись.

В целях формирования правовой основы юридической значимости электронных документов необходимо определить основные требования, предъявляемые к таким документам. Важно законодательно закрепить в качестве основных свойств юридической значимости аутентичность (соответствие установленным правилам, создание и отправка в период времени, указанный в документе уполномоченным на это лицом), достоверность (содержание документа, которое можно считать полным и точным представлением подтверждаемых операций, деятельности или фактов), целостность (защита от несанкционированного изменения), конвертируемость (как процесс перемещения документов с одного носителя на другой) и пригодность для использования (т.е. возможность локализовать, найти, воспроизвести и интерпретировать содержащуюся в документе информацию)²⁸.

Одним из обязательных условий, предъявляемых к признанию электронных документов юридически значимыми, также должно являться наличие такого реквизита электронного документа, как электронная подпись, требования к которой установлены Федеральным законом «Об электронной подписи»²⁹, принятым в апреле 2011 г.

Представляется возможным определить юридическую значимость электронного документа как комплекс свойств, обеспечивающих аутентичность, целостность, достоверность, конвертируемость и пригодность для использования порождающего правовые последствия электронного документа, подписанного электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Кроме того, представляется целесообразным определить правовой режим электронного документа как совокупность правовых норм и методов правового регулирования, обеспечивающих комплексное воздействие на отношения субъектов, участвующих в создании и использовании электронного документа на основе применения различных юридических, организационных, технических и иных средств, устанавливающих порядок документирования информации, а также комплекс требований, обеспечивающих его юридическую значимость, в том числе защиту электронного документа от несанкционированного доступа, изменения и (или) уничтожения.

В настоящее время в России важно разработать концептуальные подходы к юридической значимости электронных документов не только для упорядочения отношений в социальной сфере, но и для обеспечения национальной безопасности во всех сферах жизни, включая и информационную. Это имеет особое значение в условиях построения глобального информационного общества.

²⁸ Национальный стандарт Российской Федерации. Информационная технология. Методы и средства обеспечения безопасности. Сетевая безопасность информационных технологий. Часть 1. Менеджмент сетевой безопасности. ГОСТ Р ИСО/МЭК 18028-1-2008М, утв. приказом Ростехрегулирования от 18 декабря 2008 г. № 523-ст. М., 2011.

²⁹ Российская газета. 2011. № 75.