

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

М. В. Бородин,

аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет

В статье раскрываются проблемные аспекты правового регулирования операторов электронного документооборота как информационных посредников. Акцент делается на необходимости изучения интеграционных процессов в области правового регулирования статуса оператора электронного документооборота с учетом имеющегося зарубежного опыта. Подчеркивается отсутствие систематизации действующих правовых норм, регулирующих электронный документооборот.

Ключевые слова: электронный документооборот, информационное общество, оператор электронного документооборота, проблемы правового регулирования, электронная подпись.

В современном информационном законодательстве мы явно наблюдаем тенденции законодательной поддержки перехода от концепции «электронного обмена данными» к системе электронного документооборота. В принятой Правительством Российской Федерации государственной программе «Информационное общество (2011–2020 годы)»¹ одной из задач стоит создание и развитие специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти и управления, включая межведомственный электронный документооборот. Для формирования правоотношений в сфере документооборота с применением технологии цифровой подписи в России существует явно недостаточная законодательная база. На наш взгляд, сегодня в рассматриваемом вопросе необходимо выделить следующие основные проблемы.

Во-первых, при организации юридически значимого электронного документооборота важным субъектом правоотношений выступает оператор электронного документооборота (информационный посредник) как независимая третья сторона, являющаяся своего рода гарантом, в том числе и при разборе возможных конфликтных ситуаций. В подзаконных нормативно-правовых актах федеральных органов исполнительной власти закреплены функции и требования к оператору электронного документооборота с использованием новейших технологий для автоматизации бизнес-процесса обмена только одним видом

электронных документов². При этом, в частности, деятельность оператора электронного документооборота регулируется законодательством об информации и связи, о лицензировании отдельных видов деятельности, а также нормативными правовыми актами, регламентирующими работу с шифрованными (криптографическими) средствами защиты информации.

Во-вторых, де-факто операторы электронного документооборота исполняют функции аккредитованных удостоверяющих центров, что на данном этапе приводит к проблеме кросс-сертификации³. Хотя в связи с принятием нового Федерального закона «Об электронной подписи», с закреплением в нем принципа технологической нейтральности и разделением электронных подписей на конкретные виды статус квалифицированности должен был использоваться в качестве удобного инструмента для сохранения совместности (или практической доступности) не только в разных системах электронного документооборота, но и в разных странах при трансграничной передаче документированной информации. Аналогичный правовой вакуум образуется и при функционировании аккредитованного удостоверяющего центра как нового субъекта информационных правоотношений. В нашем случае аккредитация обязательна для входа на рынок приложений электронного правительства. Гипотетически это дополнительное требование на использование электронных подписей в государственном секторе, но практически аккредитация означа-

ет создание новых, в том числе и национальных, барьеров.

Строительство «Электронной России» и информационного общества как такового диктует необходимость изменения принципов организации и регулирования электронного документооборота. В частности, существуют проблемы строительства единого информационно-правового пространства Российской Федерации, доверенной интерактивной среды оборота электронных документов, включающей механизмы идентификации и проверки полномочий уполномоченных лиц и обеспечивающей оборот юридически значимыми электронными документом на всех уровнях и между субъектами отношений на основе единых стандартов и регламентов (в том числе на всех уровнях между органами исполнительной власти, между органами исполнительной власти и экономическими субъектами и гражданами, между экономическими субъектами, гражданами). Также следует отметить, что электронная подпись в соответствии с требованиями действующего законодательства не является универсальной подписью, регистрируется в определенном удостоверяющем центре и, как правило, используется в пределах одного определенного ведомства. Соответственно у одного и того же лица ключей электронных подписей и действующих сертификатов ключей проверки электронных подписей может быть сколь угодно много, что нарушает преемственность при организации оборота электронных форм документов и не способствует повышению эффективности электронного документооборота.

В-третьих, не реализован роуминг между операторами электронного документооборота. Такой сложный с технологического аспекта механизм, как роуминг, нуждается в более четком определении на законодательном уровне. Надо понимать, что роуминг – это не услуга, а техническая возможность, рамки которой требуется нормативно зафиксировать. Кроме того, необходимо создать единый реестр государственных и коммерческих организаций, участвующих в процессе электронного обмена документированной информацией.

Анализ состояния действующего законодательства Российской Федерации показывает, что имеющаяся тенденция перехода на

электронные формы взаимодействия требует проведения большой комплексной работы по систематизации законодательства, устранению административных барьеров и ограничений действующего законодательства. При строительстве «электронного государства», информационного гражданского общества и для успешного завершения административной реформы практической реализации предоставления государственных и муниципальных услуг при приоритетном использовании электронных форм взаимодействия граждан, иных физических лиц и организаций с органами исполнительной власти для закладки систематизированной нормативной базы развития гражданского информационного общества необходимо как минимум принять специальный закон «Об электронном документе», а также разработать и принять изменения и дополнения по устранению административных барьеров и ограничений по применению электронных документов и электронного документооборота по всей структуре органов государственной власти, судебной и нотариальной системе.

По нашему мнению, необходимы закрепление на уровне федерального закона определения правового статуса оператора электронного документооборота (информационного посредника), а также государственное установление бесплатности входящих электронных документов и урегулирование роуминга между операторами электронного документооборота. Таким образом, требуются конкретные законодательные инициативы для регламентирования существенных условий юридически значимого электронного документооборота и подготовки плодотворной почвы в информационно-правовом поле в разрезе жизненного цикла электронного документа.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.

² URL: http://www.nalog.ru/otchet/el_vid/el_schet/el_docs/3922066/.

³ Кросс-сертификация – это механизм связывания удостоверяющих центров, обеспечивающий функциональную совместимость доменов инфраструктуры открытых ключей.