

Олейников Илья Владимирович

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В работе освещается процесс становления и перспективы электронного документооборота в РФ, особенности взаимодействия между органами власти, местного самоуправления, юридическими лицами и другими хозяйствующими субъектами в связи с обеспечением электронного документооборота. Затрагиваются вопросы законодательного регулирования отдельных спорных моментов.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/6-2/36.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 6 (20): в 2-х ч. Ч. II. С. 147-150. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/6-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Список литературы

1. **Дюркгейм Э.** Социология: ее предмет, метод, предназначение / пер. с фр., составление, послесловие и примечания А. Б. Гофмана. М.: Канон, 1995. 352 с.
2. **Качанов Ю. Л.** Пространство-время, социальный мир и социальная реальность // Россия реформирующаяся: ежегодник – 2003 / отв. ред. Л. М. Дробижева. М.: Институт социологии РАН, 2003.
3. **Маслоу А.** Новые рубежи человеческой природы. М.: Смысл, 1999. 385 с.
4. **Моисеев В. И.** Биоэтика – наука о биоэтах // Трудный пациент: журнал для врачей. М.: Издательский дом «Академиздат», 2007. Т. 5. № 1. С. 55-58.
5. **Розеншток-Хюсси О.** Прощание с Декартом // Вопросы философии. 1997. № 8. С. 141-145.
6. **Сидоренко Л. И.** Методологическое измерение этоса постнеклассического биологического исследования [Электронный ресурс]. URL: http://iph.ras.ru/elib/Ph_sc11_16.html (дата обращения: 29.03.2012).
7. **Фролов И. Т., Юдин Б. Г.** Этика науки: проблемы и дискуссии. М.: Политиздат, 1986. 399 с.
8. **Хайдеггер М.** Закон тождества [Электронный ресурс]. URL: <http://fondint.narod.ru/bibl/alf/21h/01/heidegger/haid01.html> (дата обращения: 02.04.2012).
9. **Юрьев Г. П.** Трилемматический материализм биоэтических методов диагностики, профилактики и лечения [Электронный ресурс]. URL: <http://ullada.ru/publ> (дата обращения: 02.04.2012).

BIOETHICS: NEW TYPE OF RATIONALITY AND SOCIAL REALITY

Marina Alekseevna Nikulina, Ph. D. in Philosophy, Associate Professor
Department of Social Technologies
South Federal University
nikulina_marina@mail.ru

The author determines the key features and principles of the new type of rationality and social reality, which are formed in modern bioethics, considers the deep correspondence of the new type of bioethical knowledge rationality to the non-classical rationality of modern science, and pays special attention to the substantiation of the view on unified bioethics problems expression, which allows the in-depth study of this promising field of knowledge.

Key words and phrases: bioethics; new type of rationality; new type of social reality; bioethics; reduct; bioeduct; ethoreduct; bioethical knowledge; bioethical rationality.

УДК 35.077.1-028.27(470)

В работе освещается процесс становления и перспективы электронного документооборота в РФ, особенности взаимодействия между органами власти, местного самоуправления, юридическими лицами и другими хозяйствующими субъектами в связи с обеспечением электронного документооборота. Затрагиваются вопросы законодательного регулирования отдельных спорных моментов.

Ключевые слова и фразы: электронный документ; электронный документооборот; управление документами; информационное взаимодействие; электронная подпись; законодательно-нормативная база.

Илья Владимирович Олейников

Кафедра гражданско-правовых дисциплин
Московский новый юридический институт
marble@mail.ru

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ[®]

Актуальность изучения данной проблемы обусловлена явлениями, которые сейчас происходят в нашей стране. Современный этап развития мирового сообщества характеризуется крупными социально-экономическими преобразованиями, ускоренным развитием всех сфер общественной жизни. Характерной чертой постиндустриального общества является его глубокая информатизация — внедрение во все сферы жизни средств коммуникаций и вычислительной техники. Внедрение и развитие современных технологий в сферу деятельности человеческого общества стимулировали увеличение масштабов использования сетевой глобальной коммуникации, которая объединяет людей из разных социальных групп в единое мировое информационное сообщество без географических и политических границ. И Россия здесь не исключение.

Целью данной статьи является исследование текущей ситуации в законодательстве, регулирующем правоотношения в области электронного документооборота (ЭДО) в Российской Федерации (РФ). Задачей - выявление «слабых» мест в нормотворчестве, применяемого к ЭДО.

Современные технологии глобальной коммуникации позволяют экономическим отношениям существовать в электронной форме. Это связано с организацией совместной работы большого количества людей,

находящихся на значительном расстоянии друг от друга, возможностью напрямую связываться между собой, полной свободой перемещения нематериальных активов по личному усмотрению. Распространение и обработка, хранение информации являются важнейшей сферой человеческой деятельности, требующей четкого правового регулирования. И ее значение будет возрастать по мере включения все большего числа людей в активный информационный обмен. Развитая компьютерная и коммуникационная инфраструктура стала одним из ключевых факторов успешного социально-экономического развития современного Российского государства, деловой активности его граждан [2, с. 2].

Деятельность всех субъектов гражданских правоотношений так или иначе связана с документооборотом. Документы используются во всех правовых системах и существовали на протяжении всех исторических этапов как форма выражения гражданских правоотношений и использовались как доказательство. С переходом от индустриального общества к информационному изменились роль и значение документов - появились такие формы гражданских правоотношений как электронный документ (ЭД) [7, с. 3].

Основным средством и инструментарием как исполнения органами государственной власти (ОГВ) своих функций, так и способом реализации прав граждан, физических и юридических лиц, общественных организаций является наличие развитой инфокоммуникационной инфраструктуры на всех уровнях, наличие необходимой соответствующей нормативно-правовой базы, устанавливающей порядок взаимодействия и обеспечивающей взаимодействие всех субъектов на основе электронного документооборота.

Опираясь на единые правила, гражданам и бизнесу будет легче взаимодействовать с государством, особенно в сфере исполнения государственных услуг, в налоговой, финансовой, социальной сферах. Если мы добьемся отмены бумажного документооборота и перейдем на электронные формы взаимодействия, то достигнем ощутимого ускорения документооборота.

В России сегодня мы находимся на пороге грандиозной перестройки всего комплекса знаний и опыта в сфере управления документами. К примеру, в целях внедрения новых информационных технологий в работу органов государственного управления, а значит поддержки электронного документооборота, принят и осуществляется ряд правительственных программ и решений. На протяжении нескольких последних лет в стране выполнялась Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002-2010 гг.), которая финансировалась из государственного бюджета. В настоящее время идет Федеральная государственная программа (ФГП) «Информационное общество» (2011-2020 гг.) [6].

Речь идет, прежде всего, об электронном взаимодействии органов между собой и гражданами или организациями при обеспечении и реализации их прав через отраслевые информационные системы или многофункциональные центры, осуществляющие сервисные задачи или отдельные операции путем непосредственного взаимодействия и обмена ЭД. Самыми трудными и самыми актуальными становятся вопросы развития законодательно-нормативной базы, необходимой для электронного документооборота.

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) прочно вошли, встроились и развиваются в системе государственного управления. Органы государственной власти самого разного уровня в той или иной мере при реализации своих функций и полномочий уже сегодня широко используют сетевые ИКТ, реализуя модель так называемого «электронного правительства», в том числе и в сфере организации предоставления и оказания хозяйствующим субъектам, гражданам и населению широкого спектра государственных сервисов и услуг.

Среди наиболее важных задач, которые предстоит решить:

- обеспечение эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена;
- интеграция государственных информационных систем и ресурсов;
- увеличение объемов и качества государственных услуг, предоставляемых организациям и гражданам в электронном виде;
- совершенствование нормативно-правового обеспечения стандартизации и администрирования государственных услуг.

Исходя из контрольных значений показателей развития информационного общества в Российской Федерации на период до 2015 г., доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота должна будет составить 70%.

Соответственно использование сетевых технологий и сети Интернет для решения указанных задач в свою очередь требует установления нормативных предписаний ОГВ и иным субъектам по порядку их взаимодействия и урегулирования порядка предоставления государственных услуг. Все эти обстоятельства однозначно диктуют необходимость изменения принципов организации и регулирования электронного документооборота, учитывающих особенности инфокоммуникационных технологий.

Здесь можно выделить три основные проблемные области:

- несоответствие действующего законодательства развивающимся отношениям субъектов, порядку их взаимодействия на основе использования информационно-коммуникационных технологий и интерактивной виртуальной доверенной среды;
- проблемы строительства единого информационно-правового пространства РФ, доверенной интерактивной среды оборота электронных документов, включающей механизмы идентификации и проверки полномочий уполномоченных лиц и обеспечивающей оборот юридически значимыми ЭД на всех уровнях и между субъектами отношений на основе единых стандартов и регламентов. Это, в частности, между ОГВ на всех уровнях, между ОГВ и хозяйствующими субъектами и гражданами, между хозяйствующими субъектами, гражданами;

– отставание законодательной базы, регулирующей порядок организации электронного документооборота в целом и предоставления государственных услуг в электронной форме в частности.

Анализ существующей законодательно-нормативной базы нашей страны и ее сравнение с законодательством других стран показывает, что Россия существенно отстает в правовом регулировании использования юридически значимых электронных документов в государственном управлении и деловой деятельности, что значительно снижает эффективность использования ИКТ, прежде всего, в государственном управлении. Развитие законодательно-нормативной базы не успевает ни за электронными документами, ни за системами электронного документооборота (СЭД). Тенденция перехода на электронные формы взаимодействия требует проведения эффективной законотворческой деятельности, комплексной работы по систематизации законодательства, устранению административных барьеров и ограничений действующего законодательства по всей сфере правоотношений.

Все это также указывает на необходимость разработки новых проектов недостающих федеральных законов, устанавливающих принципы и общий порядок организации электронного документооборота, оказания государственных услуг на основе использования ЭД и электронных форм взаимодействия. Несмотря на то, что в развитии отечественной законодательной базы есть элементы хаотичности и фрагментарности, все же общее направление изменений видится достаточно логичным и ясным. В этом процессе можно выделить несколько основных тенденций, которые в первую очередь влияют на вопросы законодательно-нормативного регулирования управления документами:

– Активное расширение сферы использования электронных документов как в государственном управлении, так и в коммерческой деятельности. Многие коммерческие организации стремятся максимально эффективно использовать те возможности, которые уже сейчас предоставляет законодательство. Одновременно возрастает потребность в использовании электронных документов в государственных органах.

– Попытка привести российское законодательство в соответствие с законодательством Европейского союза. Это проявилось в принятии двух федеральных законов [3; 4]. Положения российских законодательных актов были приняты с учетом действующего европейского законодательства в этой области. Европейское законодательство послужило основой и при разработке проектов других законов, например об электронной подписи.

– Ужесточение требований к определенным видам деятельности, в том числе к документированию этой деятельности. Это выражается, с одной стороны, в установлении более четких и жестких требований к работе с документами в коммерческих организациях и государственных органах. С другой стороны, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях введены новые и значительно увеличены старые штрафы за утрату документов и непредставление их контролирующим органам [6].

Детальное изучение действующего законодательства также показывает существующую проблему: отсутствие взаимосвязей и гармонизации законодательства в части применения ЭД и электронного документооборота.

При этом в настоящее время действуют два федеральных закона о реквизите электронного документа: Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» (действует до 01.07.2012 г.), и вступил в силу новый Федеральный закон «Об электронной подписи» от 06.04.2011 г., в то время как базовый закон «Об электронном документе» отсутствует.

И это в то время, когда есть четкое понимание, что государственные и муниципальные услуги невозможно эффективно реализовать иначе, чем посредством дистанционных электронных форм взаимодействия и электронного документооборота. Причем, в большинстве стран Содружества независимых государств (СНГ) такие законы приняты и действуют еще со второй половины 90-х годов прошлого века.

Федеральный закон, предметом которого является узкая область по установлению порядка применения реквизита ЭД, не охватывает и не в состоянии охватить предметную область по применению ЭД и установлению общих правил организации их оборота на всей территории информационно-правового пространства РФ.

Государственная Дума, принимая Федеральные законы «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «Об электронной подписи» в отсутствие законопроектов «Об электронном документе» и «Об информационном взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления», совершает системную ошибку.

Без этих базовых законов государственные услуги в электронной форме на практике трудно будет организовать.

Базовым законом «Об электронном документе» должны быть определены легальные формулировки терминов единого понятийного аппарата во всей системе законодательства [5].

Выводы

Для закладки систематизированной нормативной базы и развития гражданского информационного общества необходимо:

1. Разработать проекты и принять желательно одним пакетом следующие недостающие федеральные законы: Федеральный закон «Об электронном документе» и Федеральный закон «Об информационном взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления».

В российском законодательстве в ряде законов прямо противопоставляются письменная и электронная формы документов. Такой подход создает угрозу возникновения отдельных законодательств для бумажных и электронных документов. В зарубежной практике, напротив, принимается, что электронный документ – это, в первую очередь, документ. Везде, где требуется использование письменной формы, этому требованию

в равной степени удовлетворяют как традиционные, так и электронные документы, если законодательством прямо не установлено иное. Работа по совершенствованию законодательства должна также обеспечить его технологическую нейтральность.

2. Разработать и принять изменения и дополнения по устранению административных барьеров и ограничений по применению ЭД и электронного документооборота по всей структуре органов государственной власти, судебной и нотариальной системе, по всем отраслям и всему спектру действующего законодательства РФ, включая ведомственные нормативно-правовые акты.

Стоит серьезно задуматься и о том воздействии, которое начинает оказывать законодательство о персональных данных. В нынешнем своем виде оно способно существенно затормозить планы построения «электронного правительства», поскольку чрезмерный упор на защиту персональных данных, запрет на их использование в иных целях, чем те, что первоначально предполагались, по сути дела блокируют возможность реализовать сложные, гибко перестраиваемые по мере необходимости процессы оказания государственных услуг. По этой причине ряд европейских и азиатских стран предпочли пойти по пути создания централизованных национальных реестров персональных данных.

3. Построить и развивать подконтрольную государству сетевую инфраструктуру информационно-правового пространства, доверенную сеть и среду взаимодействия идентифицируемых субъектов (например, на базе государственного кириллического домена «РФ»), ориентированную на применение простых видов электронных подписей.

Одним из способов преодоления отставания от передовых стран является активное использование уже накопленного ими опыта, зафиксированного в т.ч. в законах, подзаконных нормативных актах, стандартах и методических разработках, судебной практике этих стран. Необходим взвешенный, критический подход к зарубежным материалам, но их использование может помочь, прежде всего, в ускорении разработки законодательно-нормативной базы. Кроме того, благодаря опыту зарубежных коллег мы сможем убрать тупиковые, не оправдавшие надежд пути развития. Стоит внимательно изучать опыт не только западных стран, но и стран СНГ и Балтии. Он представляет интерес, прежде всего, потому, что все эти республики начинали модернизацию экономики и государственного управления при близких начальных условиях, имея за плечами те же традиции делопроизводства и однотипную законодательно-нормативную базу. Получается, что сейчас на территории этих стран осуществляется масштабный эксперимент по внедрению различных вариантов электронного документооборота, причем накопленный положительный опыт достаточно несложно тиражировать в других странах этой группы. При этом представляет интерес опыт как больших, так и маленьких стран, как лидеров, так и аутсайдеров.

Список литературы

1. **Ларин М. В.** Об организации электронного документооборота в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Современные технологии делопроизводства и документооборота: сетевой журнал. 2010. URL: <http://www.mcfr.ru/journals/2772/28439/30062/30072/> (дата обращения: 20.12.2011).
2. **Моченов В. Ю.** Правовое регулирование электронной коммерции: дисс. ... канд. юр. наук. М., 2007. 175 с.
3. **О персональных данных:** Федеральный закон № 152-ФЗ от 27.07.2006 года // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2006. № 31.1. Ст. 3451.
4. **Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления:** Федеральный закон № 8-ФЗ от 09.02.2009 года // СЗРФ. 2009. № 7. Ст. 776.
5. **Семилетов С. И., Соловьев В. Ю.** Законодательная база электронного документооборота в Российской Федерации // Информационное право. 2011. № 3. С. 7-13.
6. **Храмцовская Н. А.** Основные тенденции развития законодательно-нормативной базы в области управления документами в России [Электронный ресурс]. URL: <http://ecm-journal.ru/docs/Tikhaja-ehlektronnaja-revoljucija-v-deloproizvodstve-i-arkhivnom-dele.aspx> (дата обращения: 23.12.2011).
7. **Шелепина Е. А.** Правовые аспекты электронного документооборота: дисс. ... канд. юр. наук. М., 2007. 226 с.

NORMATIVE-LEGAL REGULATION OF ELECTRONIC DOCUMENTS CIRCULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION AT THE BEGINNING OF THE XXIST CENTURY: PROBLEMS AND PROSPECTS

И'ya Vladimirovich Oleinikov
Department of Civil-Legal Disciplines
Moscow New Juridical Institute
marble@mail.ru

The author considers the process of electronic documents circulation formation and prospects in the Russian Federation, pays attention to the peculiarities of the interaction between authorities, local self-administration bodies, legal persons and other business entities in connection with electronic documents circulation provision, and covers the questions of some disputable points legal regulation.

Key words and phrases: electronic document; electronic documents circulation; document management; information interaction; electronic signature; legislative-normative base.