

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра теории государства и права

**Проблемы обеспечения юридической силы электронного документа в
современных условиях.**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 365 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Меллер Юлии Дмитриевны

Научный руководитель
профессор, док. юрид. наук,
доцент

подпись дата

Т.В. Милушева

Заведующий кафедрой
теории государства и права
канд. юрид. наук, доцент

подпись дата

Н.В. Тюменева

Саратов – 2022

Пандемия Covid - 19 стала катализатором роста сферы примирения электронного документа. На сегодняшний день это эффективный, а зачастую единственный способ поддерживать жизнеобеспечение бизнеса, взаимодействие и функционирование органов государственной власти.

Появление электронной подписи и электронного документа в современном информационном обществе вызвано значительными изменениями в инфраструктуре и международного и национального бизнеса и государственного взаимодействия. То есть, чтобы принимать правила игры на международной арене, необходимо модернизировать внутригосударственную систему сотрудничества.

Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 года № 65 была утверждена Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010 гг.)». В программе изложены прогнозируемые направления разработки нормативной базы в области информационно-коммуникационных технологий с целью решения проблем, связанных с созданием и распространением электронного документа, развитием электронной торговли, снижения административных барьеров, корреляцией законодательства РФ в сфере информационных технологий с положениями международных конвенций и законодательством стран Европейского Союза.

Следующая федеральная программа - «Информационное общество» (2011-2020), а также параллельно ей проводится модернизация систем документационного обеспечения управления в регионах.

Еще одним катализатором социальных процессов по переходу на безбумажный документооборот, является Федеральный закон «О проведении эксперимента по ведению отдельными работодателями электронных документов, касающихся трудовых отношений с работниками».

Новизна институтов электронного документа, электронной подписи, а также активное, повсеместное использование в различных социальных сферах жизни провоцирует дисгармонию юридических дефиниций, подходов и методов правового регулирования.

Из всего вышесказанного следует, что тема магистерской работы актуальна. Стремительное развитие электронного документооборота приводит к трансформации общественных и социальных отношений, изменению инфраструктуры и формами взаимодействия между элементами общества, создаются новые правовые феномены, такие как электронный документ, электронная подпись, электронный архив.

Теоретической основой исследования послужили труды советских и российских правоведов. Среди них работы следующих авторов: Бачило И.Л., Брагинский М.И., Венгеров А.Б., Вершинин А.П., Витрянский В.В., Грибанов В.П., Ефимова Л.Г., Иоффе О.С., Косовец А.А., Леонтьев К.Б., Мейер Д.И., Наумов В.Б., Решетникова И.В., Садиков О.Н., Соловяненко Н.И., Толстошеев В.В., Фаткудинов З.М., Шамраев А.В., Шерстобитов А.Е., Якушев М.В. и другие.

Объектом исследования служат общественные отношения, возникающие при использовании электронных документов и средств электронной цифровой подписи.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства, регламентирующих использование электронной подписи, положения теоретической науки об электронной подписи, правоприменительная практика.

Основной целью является выявление проблем придания юридической силы электронному документу. Задачи научной работы:

1. Изучение понятий «электронный документ», «электронная подпись»; структуры электронного документа;
2. Исследование процедуры и методов приобретения электронным документом юридической силы;
3. Анализ законодательной базы в сфере электронного документа, цифровой подписи;
4. Оценка актуального правового статуса электронного документа, путём исследования сферы применения электронного документа;

5. Рассмотрение технологий работы с электронным документом на примере ГУ МВД России по Саратовской области;
6. Выявление проблем, препятствующих использования электронного документа. Выявление пробелов в законодательстве и изучение практических проблем.

Положения, выносимые на защиту:

1. На основе проведенного исследования сделан вывод о том, что законодательство в сфере электронного документооборота находится в стадии становления. Аргументирована необходимость подготовки проекта Федерального Закона «О создании Федеральной Единой Системы Электронного Документооборота». В данном законопроекте следует закрепить понятия «электронный документ», «копия электронного документа», «электронный образ электронного документа», «подлинник электронного документа», «дубликат электронного документа».

Сформулировано авторское определение понятия «электронный документ» как «информация, оформленная согласно установленным требованиям, созданная, зарегистрированная, отправленная, полученная или хранящаяся с помощью электронных средств, обладающая юридической силой на протяжении всего жизненного цикла документа». Данное понятие предлагается закрепить в Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. N 63-ФЗ «Об электронной подписи», которое будет трактоваться как «информация, оформленная в соответствии с установленными требованиями, созданная, зарегистрированная, отправленная, полученная и хранящаяся с помощью электронных средств, обладающая юридической силой на протяжении всего жизненного цикла документа. Электронный документ создан исключительно в электронной форме, без дублирования на традиционном бумажном носителе с целью соблюдением мер предосторожности от потери информации и доступу к ней, и подписанный электронной подписью, в соответствии с законодательством Российской Федерации. А переведённый в электронную форму, при помощи технических средств сканирования документа, изначально изготовленный на традиционном бумажном носителе, заверенной простой

электронной подписью или усиленной квалифицированной электронной подписью, будет являться электронным образом документа.

2. Практика судебных споров по сделкам и договорам, акцептированным посредством электронной подписи показывает неурегулированность действующим законодательством некоторых вопросов. Во избежание возникновения спорных ситуаций в правоприменительной практике, касающейся электронного документооборота, электронного документа и электронной подписи, необходимо введение специальных норм, регулирующих договорные отношения, заключаемых в рамках системы электронного документооборота. Это позволило бы оптимизировать рабочие процессы, уменьшить риски при заключении гражданско-правовых сделок и договоров, а также снизить нагрузку на судебную систему в части разрешения подобного рода судебных споров.

3. Изучена делопроизводственная деятельности в системе МВД в Российской Федерации с точки зрения правовых основ, а также концепции создания единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности (ИСОД) МВД России, утвержденной приказом МВД РФ от 24 октября 2011 г. N 1097 «О совете по созданию Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России»

Выявлены следующие проблемы; использование разных систем электронного документооборота; отсутствие единых подходов к визуализации электронной подписи и проверке ее действительности; приоритетное использование бумажных журналов учета входящих документов; нецелевое использование СЭД МВД; и др.

Наиболее острой проблемой является применение смешанного документооборота. Фактически такое делопроизводство делает бессмысленным электронный оборот документов. Дело в том, что документ, подписанный электронной подписью, является оригиналом до тех пор, пока он представлен в электронной форме с электронной подписью. Документ на бумажном носителе будет являться уже копией, которую нужно дополнительно заверить. При

распечатке электронная подпись визуально трансформируется и даже наличие штампа с данными подписанта и датой постановки не говорит о подлинности документа, необходимо подписать его вручную и поставить на него печать компании и штамп «Копия верна».

4. Сформированы некоторые рекомендации по модернизации электронного документооборота в ГУ МВД России по Саратовской области:

1. Внести изменения в действующую Инструкцию по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации, которая закрепляет адекватный современным процессам цифровизации алгоритм работы с электронным документом и его формат.
2. Создать рабочую группы совместно с ФСБ РФ по разработке сервиса по работе с электронными секретными документами.
3. Подготовить мотивированное обоснование принятия и одобрения законопроекта Федерального Закона «О создании Федеральной Единой Системы Электронного Документооборота». В данном законопроекте, считаю необходимым закрепить понятие «электронный документ», «копия электронного документа», «электронный образ электронного документа», «подлинник электронного документа», «дубликат электронного документа».

Эмпирической базой исследования стали российская практика, решения и мнения российских негосударственных организаций, которые в своей деятельности применяют электронную цифровую подпись, оказывают услуги по ее применению. В работе использованы данные, знания и собственные наблюдения автора данной работы в рамках профессиональной деятельности: в процессе работы в Главном Управлении Министерства Внутренних Дел России по Саратовской области в Управлении делопроизводства и режима.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его цель и задачи, дается характеристика

эмпирической, теоретической и нормативной основы работы, характеризуется научная новизна и излагаются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава **«Правовой статус электронного документа»** содержит два параграфа.

В первом параграфе «Электронный документ» был исследован ряд документообразующих реквизитов, преобразующих информацию в документ обладающей юридической силой и влекущая за собой юридические последствия. Юридическая сила документа обеспечивается на уровне текста документа, который должен соответствовать действующему законодательству и быть в рамках компетенции издавшего его органа/организации или предприятия, с учетом субординации, а также оформлен реквизитами, в соответствии со видовой принадлежностью.

Внимательно изучив, процесс наделения юридической силы документа, на традиционном носителе, затем была изучена эволюционная форма документа – электронный документ.

Выявлено многообразие трактования понятия «электронный документ» и оно обусловлено отсутствием единого закона об электронном документе. До сих пор подобный закон не принят, и терминологически «электронный документ» фигурирует в федеральных законах, как допустимый элемент осуществления деятельности и функционирования. В процессе написания параграфа была определена тенденция в российском обществе, что принимаются федеральные целевые программы развития электронного документооборота, в частности «Электронная Россия», «Информационное общество», а также принимаются поправки к существующим законам в части касающейся электронных документов, но игнорируется инициатива принятия центрального связующего и определяющего закона, четко определяющий статус электронного документа, учитывающий его правовую природу и технологическую среду.

Изучив закрепленные в российской науке, практике и законодательстве определения «электронного документа», констатирую, что с введенного в

действие с 1 июля 1987 года Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам ГОСТа 6.10.4-84, началась история появления понятия «электронный документ». ГОСТ определил реквизитный состав, придающих юридическую силу документам на машинном носителе и машинограмме. Данный ГОСТ действует и в настоящее время, но при его применении необходимо учитывать действующее законодательство.

Рассмотренный № 63-ФЗ от 06.04.2011 «Об электронной подписи», в статье про используемые понятие в законе термин «Электронный документ» не представлен, в отличии от предшествующего ему Федерального закона «Об электронной цифровой подписи» 1-ФЗ от 10.02.2002 , который определял электронный документ - как документ, в котором информация представлена в электронно- цифровой форме.

В завершении параграфа было предложено авторское понятие, которое должно закрепиться в Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. N 63-ФЗ "Об электронной подписи", «Электронный документ - информация, оформленная в соответствии с установленными требованиями, созданная, зарегистрированная, отправленная, полученная и хранящаяся с помощью электронных средств, обладающая юридической силой на протяжении всего жизненного цикла документа. Электронный документ создан исключительно в электронной форме, без дублирования на традиционном бумажном носителе с целью соблюдением мер предосторожности от потери информации и доступу к ней, и подписанный электронной подписью, в соответствии с законодательством Российской Федерации. А переведённый в электронную форму, при помощи технических средств сканирования документа, изначально изготовленный на традиционном бумажном носителе, заверенной простой электронной подписью или усиленной квалифицированной электронной подписью, будет является электронным образом документа.»

Во втором параграфе «Структура электронного документа» было выявлено, что на сегодняшний день, нет обязательных к применению форматов и форм электронного документа. Законодатель предоставляет организациям

самостоятельно выбирать формат и возможность выбрать удобную для визуализации электронного документа форму. На сегодняшний день, авторитетным источником права в сфере электронного документооборота и электронного документа являются приказы ФНС, который утверждает единый формат – .XML для электронных подлинников, а для отсканированных копий – .JPG, .TIFF, .PDF, .PNG.

Структуру электронного документа закрепляет ГОСТ Р 7.0.95-2015 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Электронные документы. Основные виды, выходные сведения, технологические характеристики». Согласно данному ГОСТу, электронный документ обладает внутренним представлением - кодированная запись информации, создаваемая и воспринимаемая программно-технологическими средствами. Внешним представлением электронного документа является форма воспроизведение электронного документа в пригодной для восприятия человеком форме. Состав электронного документа – это содержательная часть (контент) и реквизитная часть (метаданные).

Для идентификации при работе с электронными документами используются следующие реквизиты:

1. наименование и обозначение документа;
2. дата и время создания, последующего утверждения и последнего изменения;
3. данные о создателях;
4. данные о защите электронного документа;
5. данные о средствах электронной цифровой подписи или средствах хэширования, необходимых для проверки контрольной характеристики или электронной цифровой подписи электронного документа;
6. данные о программных и технических средствах, требуемых для воспроизведения электронного документа;
7. данные о составе электронного документа.

Гарантом юридической, силы электронного документа является электронная подпись. Согласно ст. 2 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ, электронная подпись — информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана с такой информацией и которая используется для определения лица, подписывающего информацию». Визуально наличие электронной подписи можно определить только по справочному уведомлению в Microsoft Office или просмотрев свойства файла. На распечатанном документе электронную подпись увидеть невозможно, хотя в Microsoft Word и Excel в настройках можно задать параметр, при котором при печати будет создаваться водяной знак, подтверждающий наличие электронной подписи. Но это никоим образом не дает распечатанному файлу юридической силы. Юридическая сила документа гарантируется электронной подписью только циркулируя в технологической среде.

Вторая глава **«Оперативная и ретроспективная среда электронного документа»** состоит из 4 параграфов.

В первом параграфе «Оперативная среда электронного документа», было проанализировано использование института электронного документа и электронной подписи в рамках Гражданско-процессуального кодекса РФ, и в рамках судебного процесса в целом. На сегодняшний день нормы процессуального права закрепляют действие электронного документа с электронной подписью в рамках подачи и направления документов в суд, в качестве письменного доказательства по делу. В рамках верификации гражданско-правовых сделок и договоров, которые могут являться предметом спора по делу, существует законодательный пробел, который в дальнейшем может привести к обилию судебных споров в рамках признания сделок и договоров, подписанных электронной подписью.

Проанализированная юридическая практика подтверждает наличие означенной проблемы, а при разборе фабулы сформулирован ряд вопросов, на

которые не представляется возможным ответить, опираясь на существующие нормы действующего законодательства:

1. Может ли заключенный договор страхования, подписанный электронными подписями, являться надлежащим и допустимым доказательством в судебном процессе?
2. Подлежит ли выплате страховое возмещение по страховому случаю, который произошел до вступления договора в законную силу, но в рамках срока, согласованного сторонами через систему электронного документооборота?
3. Каким образом в договоре необходимо закрепить сроки для подписания для сторон через систему электронного документооборота, насколько это законно и на основании каких норм подлежит регулированию?

При написании данного параграфа, было выявлено, что лидером по использованию электронного документа в 2020 году стали государственные органы. Это обусловлено принятым в 2020 году Федеральный закон «О проведении эксперимента по ведению отдельными работодателями электронных документов, касающихся трудовых отношений с работниками».

При анализе практик работы электронного документооборота, была выявлена тенденция, что одно и то же ведомство, в разных региональных отделениях использует разную систему электронного документооборота. Также, еще одна распространённая тенденция – если в ведомстве организован процесс электронного согласования документов, в конце своего пути они все равно распечатываются и подписывается уже бумажный экземпляр документа, и отправка происходит в традиционной бумажной форме. Такая практика имеет широкое распространение и минимизирует социальную ответственность документа, делая его лишь инструментом оперативного взаимодействия участников документооборота.

Второй параграф «Ретроспективная среда электронного документа» освещает мысль, что активное введение электронного документа в действие бессмысленно, если не учитывается ретроспективную жизнь документа,

которая является составляющей юридической силы. Без организованного архивного хранения электронных документов, потенциал электронного документа реализуется только в части удобства при организации процесса работы с информацией.

На сегодняшний день, общая концепция ретроспективной жизни электронного документа является ГОСТ Р 54989-2012/ISO/TR 18492: «Обеспечение сохранности электронных документов». Данный ГОСТ прописывает следующие требования:

1. Читабельность. По отношению к электронным бумагам рассматриваемый принцип остается актуальным. Компьютерное оборудование может устареть, что приведет к утрате читабельности.
2. Регулярное перезаписывание. Перезапись необходима для того, чтобы документ можно было прочитать при появлении новой техники. То есть информация переносится с устаревшего на новый носитель.
3. Наличие обозначений для идентификации. Идентификаторы нужны для того, чтобы быстро отыскать нужный документ.
4. Логическая связь между бумагой. К примеру, есть документ и приложение к нему. Эти две бумаги важно связать друг с другом, так как текст приложения не будет понятен без основного соглашения.

Проанализированы «Типовые функциональные требования к системе электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов», утверждённые в 2020 году. Данный документ разграничивает понятия «хранение электронных документов» и «электронный архив».

Новые требования дают понимание юридической силы электронного документа, его правовой природы от создания до уничтожения в рамках автоматизированных информационных систем. Также, новый документ дает платформу для осознания, что электронный обмен документами не избавляет от необходимости документацию хранить. Хранение документов в электронном

виде должно быть правильно организовано и защищено, ведь сбой системы грозит потерей годами накопленной информации.

Изучая вопрос архивного хранения электронных документов, можно безоговорочно сказать, что он пребывает в стадии разработки. Имеется полный комплект нормативных актов, в которых присутствуют фрагментарные и разрозненные рекомендации по хранению, однако не имеется центрального документа. Закон N 125 - ФЗ «Об архивном деле Российской Федерации» устарел, он принимался ещё до того, как приобрел свое развитие электронного документооборота. Разработанные Разработанный ВНИИДАДом в 2012 году «Проект рекомендаций по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в архивах организаций», оставаясь до сих пор проектом, носит рекомендательный характер. Организациям ничто не препятствует создавать собственную практику и разрабатывать методическую основу для консультаций и обмена опытом среди участников электронного документооборота.

Были рассмотрены «Типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов». По итогу рассмотрения было выявлено, что в документе разъясняются только функциональные требования и не рассматриваются системно-технические требования, требования по информационной безопасности, надежности, требования к интерфейсу автоматизированных рабочих мест пользователей СЭД и СХЭД. Эти критерии предоставляют организациям выбрать технологии работы с документами самостоятельно.

Третий параграф «Анализ организации электронного документооборота и применение электронного документа в деятельности ГУ МВД России на примере ГУ МВД России по Саратовской области» освещает процесс реализации «электронного документа» в системе электронного документооборота ИСОД МВД.

Правовой статус «электронного документа» и понятийный аппарат в рамках МВД закрепляется в Приказе МВД России от 20.06.2012 №615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в ОВД РФ».

Проведенный анализ результатов проверок управлений МВД России, а также сведений о состоянии документооборота в МВД в период с 2012 по 2020 г. Вот какие тенденции создаются на практике:

1. Электронные документы дублируются бумажными
2. Проблема понимание сущности, правовой природы электронного документооборота
3. Восприятие электронного документа как информации, для оперативного использования, что, провоцирует возрастание юридических последствий и ошибок
4. Несовместимость систем электронного документооборота в рамках разных инфраструктурных решений
5. Короткий жизненный цикл и длительная процедура получения усиленной квалифицированной электронной подписи
6. Отсутствие единых подходов к визуализации электронной подписи и проверке ее действительности
7. Проблема удостоверения электронных документов
8. Проблема долговременного хранения электронных документов, а еще чаще, игнорирование вопросов его хранения электронных документов
9. Отождествление понятий «хранение документов» и «база данных»
10. Применении СЭД в условиях законодательства, нацеленного на бумажный документооборот.
11. Использование электронного документооборота совмещая с традиционными учетными формами. Подобная технология приводит к созданию смешанного типа документооборота. Определен маршрут движения документов и порядок работы с ними, но игнорируются возможности системы электронного документооборота, а также распечатывание электронных документов на бумажные носители. С

точки, зрения юридический силы электронного документа, проблематика заключается в том, что электронный документооборот, организованный по законам бумажного, оказывается менее эффективным, чем бумажный. Документ, подписанный электронной подписью, является оригиналом до тех пор, пока он представлен в электронной форме с электронной подписью. Если документ распечатать, то бумажный экземпляр будет уже копией, которую нужно дополнительно заверить. При распечатке электронная подпись будет либо отсутствовать, либо выглядеть как штамп с данными подписанта и датой постановки.

Архивное хранение электронных документов в МВД носит консервативный характер. Если обратиться к Инструкции по организации архивной работы в системе МВД России, а также к распоряжению МВД России от 9 ноября 2015 г. N 1/9112 «О мерах по переходу на электронный документооборот», на основании которого осуществлялось поэтапное внедрение новых технологий в сферу делопроизводства, методика создания, формирования и использования электронных архивных дел не имеется. Отсутствует правовое регулирование и в Федеральном законе от 22 октября 2004 г. N 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации».

Четвертый параграф «Рекомендации по документационному обеспечению работы с электронными документами в ГУ МВД России по Саратовской области» содержит в себе разработанный план мероприятий, направленный на оптимизацию электронного документа и укреплению юридической значимости электронного документа.

Заключение содержит основные выводы по изученной теме, а также рекомендации по усилению роли и правового положения электронного документа.