



ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

Мария ГОРДИЙЧУК,

аспирант кафедры административного права и процесса
Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

The article is devoted to the study of the experience of CIS countries in the sphere of legal regulation of electronic document management. It has been allocated individual blocks of countries with only their inherent characteristic models of legal regulation of electronic documents management. A study was conducted foundations of legal regulation of electronic document management in the CIS and defined their positive and negative sides. Also, it was concluded according to which one of the main ways of closing the gap of participants the CIS from advanced countries with developed legal regulation of electronic document management is the active use of the post-Soviet countries regulations and standards in the field of electronic document management. Based on the experience of the CIS countries are given the main ways of development of legal regulation of electronic document circulation in Ukraine.

Key words: legal regulation, document, electronic document, electronic document management, CIS.

Аннотация

Статья посвящена изучению опыта стран Содружества Независимых Государств в сфере правового регулирования электронного документооборота. Выделены отдельные блоки государств с присущими только им характерными моделями правового регулирования электронного документооборота. Проведено исследование основ правового регулирования электронного документооборота в странах Содружества Независимых Государств, определены их положительные и отрицательные стороны. Сделаны выводы, согласно которым, одним из основных способов преодоления отставания участниками Содружества Независимых Государств от передовых государств с развитым правовым регулированием электронного документооборота является активное использование ими подзаконных нормативных актов и стандартов в сфере электронного документооборота. Опираясь на опыт стран Содружества Независимых Государств, наводятся основные пути развития правового регулирования электронного документооборота в Украине.

Ключевые слова: правовое регулирование, документ, электронный документ, электронный документооборот, Содружество Независимых Государств.

Постановка проблемы. Современный период развития телекоммуникации и информационных технологий способствует формированию нового вида делопроизводства – делопроизводства электронных документов. Мы исходим из того, что электронные технологии и электронный документооборот в отношении современного делопроизводства необходимо рассматривать как единую проблему. В связи с этим общим для них является и правовое регулирование.

Отметим, что еще несколько лет назад для урегулирования режима электронного документооборота между его пользователями заключались предварительные договора о регламенте документооборота и процедуре разрешения конфликтов, происходил физический обмен ключами и сертификатами. Однако сегодня экономика требует осуществления юридически значимого электронного документооборота более оперативно – без каких-либо предварительных переговоров между сторонами. Это возможно осуществить при наличии не только развитой национальной и международной инфраструктуры, но также и развитой нормативно-правовой базы.

На сегодняшний день уже не вызывает сомнения преимущество использования систем электронного документооборота, что позволяет оптимизировать технологические процессы органов власти и предприятий различных форм собственности. В общем в мировой практике сложилась ситуация, согласно которой электронный документооборот регламентирует гражданско-правовые аспекты, делая это в интересах развития электронного бизнеса. Однако новые задачи, которые ставятся перед электронным документооборотом в сфере публичного права и государственного управления, требуют его особого правового регулирования. Правовое регулирование электронного документооборота – сфера, которая сейчас стремительно развивается и приобретает более четкие очертания. Не в последнюю очередь национальная нормативная база зависит от опыта регулирования электронного документооборота других стран. Законодотворческий опыт других стран особенно полезен тогда, когда тенденции развития электронного документооборота в Украине совпадают с направленностью развития стран, опыт которых используется.

Украина относится к постсоветским государствам и входит в Содружество Независимых Государств (далее – СНГ), стремится стать полноправным членом Европейского Союза (далее – ЕС) и при этом тесно сотрудничает с США и государствами Восточной Азии. Вектор интересов Украины многогранный, обмен электронными данными государственных органов и частных структур с другими странами – огромный. Для предотвращения конфликтов при таком взаимодействии, во-первых, необходимо современное законодательство в сфере электронного документооборота самой Украины, во-вторых, требуется полное знание законодательства других стран в данной сфере. Все это обуславливает актуальность данной научной статьи.

Актуальность темы. Вопросы, касающиеся правового регулирования электронного документооборота, несмотря на небольшой период времени с момента появления электронного документа, стали объектом внимания отечественных и зарубежных ученых, таких как М.М. Дутов, А.А. Литовченко, Н.Д. Микуличи, В.В. Надольска, С.А. Пыриг, В.П. Писаренко, А.А. Присяжнюк, Н.К. Проценко, С.И. Семиле-



тов, И.А. Трубин и др. Анализ научных исследований позволяет утверждать, что интерес к правовому регулированию электронного документооборота начинает расти. По нашему мнению, это связано с ускоренным вхождением электронного документооборота в повседневную жизнь миллионов людей по всему миру, что, в свою очередь, требует дальнейшего совершенствования его правового регулирования.

Целью статьи является исследование правового регулирования электронного документооборота в странах СНГ.

Изложение основного материала исследования. Все страны, в которых регулируется электронный документооборот, можно разделить на 4 блока. Для каждого блока характерна своя модель правового регулирования электронного документооборота.

Первый блок – постсоветская модель регулирования электронного документооборота, используется в большинстве стран СНГ (в том числе и в Украине).

Второй блок – европейская модель, используется странами-членами ЕС.

Третий блок – восточноазиатская модель, используется в странах Восточной Азии.

Четвертый блок – американская модель регулирования электронного документооборота, используется в США, Канаде и других странах.

В первый блок входят страны СНГ, которые имеют схожие нормативно-правовые акты в сфере регулирования электронного документооборота. Рассмотрим данный блок на примере Белоруссии, Российской Федерации и Молдовы.

В Республике Беларусь (далее – РБ) в начале 2010 года был опубликован новый Закон «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 28.12.2009 г. № 113-З [1]. Данный Закон вступил в силу ровно через год после своего опубликования и является действующим до сих пор.

Анализируя нормы Закона Республики Беларусь «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», следует отметить его большую проработанность в сравнении с предыдущим законом «Об электронном документе» 2000 года [2]. Новый Закон конкретизирует понятие электронного

документа, целостность электронного документа, подлинность электронного документа и др.; разграничивает электронные документы и все другие документы в электронном виде; конкретизирует ст. 2, а именно: «Действие настоящего Закона не распространяется на отношения, возникающие при использовании иных аналогов собственноручной подписи, а также при обращении документов в электронном виде, подтверждение целостности и подлинности которых осуществляется без применения сертифицированных средств электронной цифровой подписи» [3]. Таким образом, Закон распространяется только на электронные документы, которые могут быть подтверждены посредством применения сертифицированных средств электронной цифровой подписи. Все другие формы электронных документов подпадают под регулирование Гражданского кодекса (далее – ГК) РБ. При этом ГК РБ не содержит конкретной статьи, которая бы посвящалась регулированию электронных документов, это регулирование можно идентифицировать путем анализа положений ст. ст. 161, 404 ГК РБ [4], посвященных форме заключения договоров.

Закон детально уточняет, каким образом можно установить принадлежность открытого ключа при его распространении в электронном виде, используя для этого поставщиков услуг по распространению открытых ключей. Также в Законе «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» ключевую роль играет успешная проверка электронной цифровой подписи (далее – ЭЦП). Данная процедура позволяет установить, во-первых, происхождение документа и его авторство, во-вторых, его целостность, то есть тот факт, что после подписания никто не вносил в документ никаких изменений [5]. После подтверждения ЭЦП электронный документ получает юридическую силу бумажного документа.

СТБ 1221-2000 «Документы электронные. Правила выполнения, обращения и хранения».

РД РБ 07040.1202-2003 «Банковские технологии. Процедура выработки псевдослучайных данных с использованием секретного параметра».

СТБ 34.101.27-2011 «Информационные технологии и безопасность. Тре-

бования безопасности к программным средствам криптографической защиты информации».

СТБ 34.101.31-2011 «Информационные технологии. Защита информации. Криптографические алгоритмы шифрования и контроля целостности».

СТБ 34.101.45-2013 «Информационные технологии и безопасность. Алгоритмы электронной цифровой подписи и транспорта ключа на основе эллиптических кривых».

СТБ 34.101.66-2014 «Информационные технологии и безопасность. Протоколы формирования общего ключа на основе эллиптических кривых» и др.

В данных документах, во-первых, устанавливается порядок планирования жизненного цикла, идентификации и аутентификации электронных документов; во-вторых, отражены вопросы оперативного обращения и архивного хранения электронных документов. Также в них регулируются использование средств криптографической защиты информации и управление криптографическими ключами, которые обеспечивают шифрование и защиту содержания электронных документов; выработка, проверка и подтверждение подлинности ЭЦП, создание закрытых и открытых ключей ЭЦП, управление ключами и др.

Таким образом, принятие нового Закона «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» и наличие значительного количества нормативной документации, которая регулирует использование всех аспектов электронного документооборота, создают благоприятные предпосылки для внедрения электронного обмена документами, автоматизации процессов ручной обработки информации, повышения эффективности административной деятельности и обеспечивает высокий уровень защищенности электронных документов в РБ.

Переходя к правовому опыту Российской Федерации (далее – РФ), следует указать, что в настоящее время на ее территории действует только один федеральный закон в сфере электронного документооборота: Федеральный закон «Об электронной подписи» от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ [6]. Нормы данного закона в целом не создают порядка, который приходится компенсиро-



вать подзаконными нормативно-правовыми актами, а именно:

– ГОСТ Р 34.10-2012 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Процессы формирования и проверки электронной цифровой подписи»;

– ГОСТ Р 34.11-2012 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Функция хеширования»;

– ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»;

– Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота : Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 г. № 754;

– О перечне договорных условий об обмене электронными документами : Письмо ЦБР от 02.06.1998 г. № 122-Т и др.

Следует констатировать тот факт, что в РФ отсутствуют единые принципы регулирования электронного документооборота. Сейчас при работе с такими документами в основном используются нормативные акты, созданные в различных сферах деятельности, которые лишь косвенно регулируют вопросы использования электронных документов.

Необходимо подчеркнуть, что, в отличие от большинства других стран СНГ, Закон «Об электронном документе» в РФ еще не принят, хотя разработан проект данного закона № 159016-4 [7]. Нормы данного законопроекта предусматривают возникновение отдельной законодательно-нормативной базы для электронных документов, они регулируют отношения, связанные с формированием и использованием электронных документов, определяют основные требования, предъявляемые к электронным документам в электронном документообороте.

Отметим, что много юристов-практиков в РФ высказываются против принятия данного законопроекта. По их мнению, управление документами должно вестись по единым принципам, независимо от вида носителя. Во всех случаях, когда законодательство не выдерживает технологическую нейтральность, здесь же, в условиях сложного

смешанного документооборота в стране, возникают серьезные проблемы [8]. Мы не поддерживаем такую точку зрения, так как можно нарушить единую систему принципов электронного документооборота, когда этой системы нет. Существует множество подзаконных нормативно-правовых актов, которые регулируют определенные единичные аспекты электронного документооборота: в банковской сфере, в архивном деле и тому подобное. Закон «Об электронном документе» после принятия стал бы «стержневым» для отношений, возникающих в сфере электронного документооборота. Если же данная позиция не поддерживается законодателем в РФ, то, по нашему мнению, внесением соответствующих корректив к законопроекту его действие можно было бы распространить на все виды документооборота в РФ.

Мы склоняемся к точке зрения, которую отстаивают И.В. Олейникова [9], С.И. Семилетов, В.Ю. Соловьев [10] и другие ученые, и считаем, что отсутствие закона об электронном документе затрудняет практику использования дистанционных электронных форм взаимодействия и электронного документооборота в сфере реализации государственных и муниципальных услуг.

Таким образом, в РФ вопросы, связанные с электронным документооборотом, регулируются лишь в самых общих чертах. Фрагментарный характер законодательного регулирования электронного документооборота затрудняет их комплексное применение во всех сферах жизни российского общества и не позволяет в полной мере использовать их преимущества перед бумажными документами. Несмотря на это, опыт РФ является неоценимым для Украины. Имея похожую законодательную базу, мы можем на опыте соседней страны убедиться в том, что неэффективное правовое регулирование электронного документооборота может быть губительным для функционирования государственных органов власти и частных предприятий.

Рассматривая опыт Республики Молдова, следует отметить, что впервые на законодательном уровне термин «электронный документ» был закреплен в 2000 году Законом «Об информатике» [11]. Через 4 года был принят

Закон «Об электронном документе и цифровой подписи» от 15.07.2004 г. № 264 [12]. Закон устанавливал правовые основы использования электронных документов и применения цифровой подписи, определял основные требования, предъявляемые к электронному документу и цифровой подписи, а также основные правила осуществления электронного документооборота.

Согласно Закону, электронный документ, подписанный цифровой подписью, приравнивается к документу, который изложен в простой письменной форме, вместе с тем Закон определял, что электронный документ является подлинным, только если он подписан с помощью цифровой подписи уполномоченным лицом. Но Закон «Об электронном документе и цифровой подписи» не регулировал процедуру установления полномочий лица при «удаленном» подписании электронного документа. Как точно заметил А.С. Андронатий: «Ведь, несмотря на то что закон устанавливает обязанность лица хранить в тайне свою цифровую подпись, подписание электронного документа с ее помощью подтверждает только один факт – с помощью компьютерной техники была введена определенная последовательность символов. В результате, определение подлинности электронного документа на условиях, установленных законом, является крайне сложным «на расстоянии», а личное присутствие лица, подписывающего документ, поднимает вопрос о смысле электронного оформления документов» [13].

Несмотря на актуальность во время своего принятия, Закон имел много неурегулированных вопросов, которые осложняли использование электронного документооборота. И лишь спустя 9 лет правительство Республики Молдова принял новый Закон «Об электронной подписи и электронном документе» от 29.05.2014 г. № 91 [14]. Следует отметить, что новый Закон является частью программы по интегрированию законодательства Республики Молдова в законодательную базу ЕС. В рамках приведения молдавского законодательства в соответствие к европейским правовым нормам создана необходимая основа для применения Директивы № 1999/93/ЕС Европейского Парламента и Сове-



та от 13.12.1999 года [15] о правовых основах регулирования электронных подписей.

В Законе «Об электронной подписи и электронном документе» устанавливается правовой режим электронной подписи и электронного документа, включая основные требования относительно их действительности и основные требования к сертификационным услугам.

На наш взгляд, необходимо более детально проанализировать нормы данного Закона, поскольку он, во-первых, был принят Республикой Молдова меньше года назад; во-вторых, был принят в связи с желанием Молдовы вступить в ЕС.

Принятие такого закона было продиктовано отсутствием в Республике Молдова инструментов для авторизации в виртуальном пространстве, что тормозило процесс ее развития. С марта 2014 года в Республике Молдова начали выдавать электронное удостоверение личности со встроенной цифровой подписью, что также вызвало необходимость полного регулирования данного вопроса.

Законом «Об электронной подписи и электронном документе» предусматривается упрощение использования электронной подписи и распределение полномочий государственных учреждений в данной области. Закон устанавливает 3 вида электронной подписи: простая, усиленная неквалифицированная и усиленная квалифицированная, принципы их использования, юридические эффекты использования электронной подписи, а также требования, которые будут предъявлены поставщикам услуг сертификации электронных подписей. Для обеспечения защищенности электронного документооборота собственноручная подпись приравнивается к усиленной квалифицированной электронной подписи. Вместе с тем стороны, желающие использовать другой тип электронной подписи, имеющей юридическую силу, могут заключить договор для урегулирования данного вопроса. Также Закон определяет компетенцию Службы информации и безопасности с целью составления и продвижения государственной политики и осуществления контроля в области применения всех видов электронных

подписей. Закон закрепляет процедуру обязательной аккредитации поставщиков услуг по сертификации открытых ключей усиленных квалифицированных электронных подписей. Закон устанавливает, что поставщики услуг по сертификации открытых ключей для простых и усиленных неквалифицированных электронных подписей не будут подлежать обязательной аккредитации, а смогут пройти процедуру добровольной аккредитации по собственной инициативе.

Таким образом, с принятием нового закона Республикой Молдова упростилось использование электронных цифровых подписей, что, в свою очередь, расширило сферу применения и эффективность электронного документооборота. А самое главное то, что Республика Молдова еще на шаг приблизилась к вступлению в ЕС.

Выводы. Анализируя опыт стран СНГ в сфере правового регулирования электронного документооборота, следует отметить, что одним из способов преодоления отставания от передовых стран является активное использование уже накопленного ими опыта, зафиксированного не только в законах таких стран, но и в подзаконных нормативных актах и стандартах.

Опыт стран СНГ представляет интерес, прежде всего, потому, что все эти республики начинали развивать сферу электронного документооборота в равных условиях, которые характеризовались советскими традициями делопроизводства и однотипной законодательной базой.

Использование опыта зарубежных стран может помочь Украине в ускорении разработки законодательно-нормативной базы, которая бы отвечала современным представлениям об электронном документообороте. Анализируя опыт наших соседей, мы можем выбрать свой путь развития правового регулирования электронного документооборота:

- принятие поправок и изменений в уже действующие законы;
- регулирование данных отношений путем введения новых стандартов и положений;
- полный пересмотр законодательства и принятие законов согласно директивам и требованиям европейского сообщества.

Список использованной литературы:

1. Об электронном документе и электронной цифровой подписи : Закон Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 113-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://kodeksy-by.com/zakon_rb_ob_elektronnom_dokumente_i_elektronnoj_tsifrovoj_podpisi.htm.
2. Об электронном документе : Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 357-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://laws.newsby.org/documents/laws/law0823.htm>.
3. Об электронном документе и электронной цифровой подписи : Закон Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 113-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://kodeksy-by.com/zakon_rb_ob_elektronnom_dokumente_i_elektronnoj_tsifrovoj_podpisi.htm.
4. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 07 декабря 1998 г. № 218-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=hk9800218.
5. Носевич В. Закон Республики Беларусь «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»: комментарий специалиста / В. Носевич // Архивы и справоводства. – 2010. – № 2. – С. 37.
6. Об электронной подписи : Федеральный закон от 06 апреля 2001 г. № 63-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gos-zakaz.com/law/fz-63.html>.
7. Об электронном документе : проект Федерального закона № 159016-4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=31971>.
8. Храмовская Н. Государственная Дума поставила крест на проекте закона «Об электронном документе» / Н. Храмовская [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://rusrim.blogspot.com/2011/06/blog-post_25.html.
9. Олейников И.В. Нормативно-правовое регулирование электронного документооборота в Российской Федерации в начале XXI века: проблемы и перспективы / И.В. Олейников // Грамота : в 2 ч. – Ч. II. – 2012. – № 6 (20). – С. 147–150.
10. Семилетов С.И. Законодательная база электронного документооборота в Российской Федерации /



С.И. Семилетов, В.Ю. Соловьев // Информационное право. – 2011. – № 3. – С. 7–13.

11. Об информатике : Закон Республики Молдова от 22 июня 2000 г. № 1069 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.registru.md/img/lege/codecs/1069_2000-06-22_ru.pdf.

12. Об электронном документе и цифровой подписи : Закон Республики Молдова от 15 июля 2004 г. № 264 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/ru/353612/>.

13. Андронатий А. Электронная подпись. Три «но...» / А. Андронатий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mirnot.narod.ru/md-9.html>.

14. Об электронной подписи и электронном документе : Закон Республики Молдова от 29 мая 2014 г. № 91 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/ru/353612/>.

15. Про систему электронных підписів, що застосовується в межах Співтовариства : Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради від 13 грудня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_240.

ОСОБЕННОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКОЙ ФУНКЦИИ ПРОКУРОРА В ИНТЕРЕСАХ ГРАЖДАНИНА ИЛИ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ

Александр ГРАБОВОЙ,
аспирант

Института законодательства Верховной Рады Украины

Summary

The current problematic of the representative capacity of the prosecutor within the context of correlation with the civil and procedural representation is considered in the article. This investigation contributed to formation of theoretical conclusions and practical recommendations that are aimed at improvement of the mechanism of legal relations regulation that arise due to representation. The core of the problem of realization of the representative capacity by the prosecutor in the interests of citizens or state in the court and representation of interests of the party to enforcement proceedings was determined. The analysis of scientific views gave the possibility to determine that the representations must be considered not as the variety of legal procedural representation but as the independent institute of law, the peculiarity of which lies in the obligatory participation of the prosecutor that is approved by the Constitution of Ukraine.

Key words: prosecutor's office, representative capacity of the prosecutor, representation.

Аннотация

В статье рассмотрена актуальная проблема представительской функции прокурора в контексте соотношения с гражданским и процессуальным представительством. Исследование способствовало формированию теоретических выводов и практических рекомендаций, направленных на совершенствование механизма правового регулирования правоотношений, возникающих при представительстве, а также на развитие теоретических проблем, которые возникают в плоскости частного и публичного права. На основе комплексного анализа научных взглядов и норм действующего законодательства Украины изучена правовая природа категории «представительство» в деятельности органов прокуратуры. Выявлены сущность и проблемы реализации представительской функции прокурором в интересах гражданина или государства в суде и представительство интересов стороны исполнительного производства. Анализ научных взглядов позволил установить, что, исследуя правовую природу представительства прокурора в гражданском судопроизводстве, нужно исходить из сущности прокуратуры как органа, который осуществляет функцию охраны закона, государственно-правовых отношений. На основании вышеуказанного можно предположить, что исследуемый вид представительства необходимо рассматривать не как разновидность законного процессуального представительства, а как самостоятельный институт права, особенность которого заключается в обязательном участии прокурора, что закреплено в Конституции Украины.

Ключевые слова: прокуратура, представительская функция прокуратуры, представительство.

Постановка проблемы. Представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом, закрепленных в п. 1 ч. 2 ст. 121 Конституции Украины, п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона Украины «О прокуратуре», является функцией прокуратуры Украины. Данная функция – новый и почти не исследованный институт права. В теории права нет однозначности относительно правового положения прокурора при осуществлении представительства интересов гражданина или государства в суде.

Подобная ситуация сложилась и в законодательстве.

Так, законодателем не определено, к каким отношениям принадлежит представительская функция прокурора по защите интересов граждан или государства в суде в случаях, определенных законом, – к наблюдательному или процессуальному представительству. Возникновение исследуемой проблемы, прежде всего, связывают с несовершенством действующего законодательства Украины и отсутствием ее комплексного исследования. Решение