

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ (ПРОБЛЕМЫ) ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНОГО ПРОСТРАНСТВА ЭЛЕКТРОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

ПРОФЕССОР КАФЕДРЫ
ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА,
ИНФОРМАТИКИ
И МАТЕМАТИКИ РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ ПРАВОСУДИЯ
ПРИ ВЕРХОВНОМ СУДЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Татьяна Анатольевна
Полякова



При построении информационного общества и электронного государства в России особую важность приобретает формирование системного подхода к определению приоритетов правового регулирования в этой сфере. При этом системный подход должен формироваться на основе исследования многоаспектных правовых проблем регулирования информационных отношений, носящих зачастую трансграничный характер.

Необходимость правового регулирования отношений, возникающих при организации электронного взаимодействия между органами государственной власти, юридическими лицами и гражданами, является сегодня одной из приоритетных задач, вытекающих из положений Государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 года №1815-р¹ (далее – Программа).

Среди задач, определенных в указанной Программе, следует выделить:

- подготовку и реализацию целого комплекса мероприятий, направленных на развитие сервисов для упрощения процедур взаимодействия общества

- и государства с использованием информационных и телекоммуникационных технологий;
- создание и развитие государственных межведомственных информационных систем;
- обеспечение безопасности в информационном обществе, в том числе противодействие использованию потенциала информационных и телекоммуникационных технологий в целях угрозы национальным интересам Российской Федерации;
- построение электронного правительства и повышение эффективности государственного управления, в том числе формирование единого пространства юридически значимого электронного взаимодействия.

Сегодня очевидна необходимость урегулирования правовыми средствами общественных отношений, возникающих при организации электронного взаимодействия между органами государственной власти, юридическими лицами и гражданами. Этот вопрос становится одним из ключевых в развитии информационного общества и формировании в целях повышения эффективности государственного управления электронного правительства в России.

Одним из важнейших элементов для решения этих вопросов при электронном взаимодействии является обеспечение юридической значимости и формирование единого пространства доверия электронной подписи, предусмотренное пунктом 12 указанной Программы.

В определенной степени на реализацию этой задачи направлен принятый 4 апреля 2011 года Федеральный закон №63-ФЗ «Об электронной подписи»². Следует отметить, что законом расширяется сфера применения электронной подписи. В частности, предусмотрено использование электронных подписей при оказании государственных и муниципальных услуг и одновременно

¹ СЗ РФ. 2010. №46. Ст. 6026.

² Российская газета. 2011. 8 июля.

законодательно устанавливаются требования, обеспечивающие равнозначность электронного документа документу на бумажном носителе и права участников электронного взаимодействия по своему усмотрению использовать любой из трех предусмотренных указанным законом видов электронной подписи.

В связи с этим не менее важными являются положения Федерального закона от 27 июля 2010 года №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³, касающиеся возможности получения таких услуг в электронном виде (с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных центров, универсальной электронной карты), которые тесно взаимосвязаны с предусмотренными государственной программой мероприятиями по обеспечению получения результатов государственных услуг в виде электронных документов.

Кроме того, принятым 1 июля 2011 года Федеральным законом №169-ФЗ⁴ были внесены изменения в ряд законодательных актов Российской Федерации в части обеспечения электронного взаимодействия государственных органов при оказании государственных и муниципальных услуг. Так, понятийный аппарат Федерального закона «О предоставлении государственных и муниципальных услуг» был дополнен законодательно закрепленными определениями межведомственного информационного взаимодействия и межведомственного запроса.

Указанные законодательные новеллы необходимы для реализации предусмотренных государственной программой задач построения и развития системы межведомственного электронного взаимодействия, предусматривающего создание единой, вертикально интегрированной системы, включающей информационные системы федерального и регионального уровней. Одновременно предусматривается развитие федеральной системы межведомственного электронного взаимодействия в связи с растущим количеством подключенных информационных систем органов исполнительной власти.

В то же время следует отметить, что вопросы, связанные с разработкой положений, направленных на обеспечение правового режима и юридической значимости электронного документа, составляющего основу межведомственного электронного взаимодействия, отдельно не предусмотрены в Приложении №8 к государственной программе, где определены «Основные меры правового регулирования, направленные на достижение целей и конечных результатов государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)». В соответствии с пунктом 4 указанного приложения предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» только в части

правовой регламентации создания и функционирования саморегулируемых организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий.

Почти четыре года прошло с момента принятия базового Федерального закона №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» до принятия 11 июля 2011 года Федерального закона №200-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵.

Принятие этого долгожданного закона связано с необходимостью внесения корректив в законодательство Российской Федерации в целях обеспечения системной связи между актами федерального законодательства в области информационных технологий. Необходима также его унификация и гармонизация в части понятийного аппарата в сфере применения информационных технологий, обеспечения защиты информации и осуществления права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации в связи с принятием Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Однако в данном федеральном законе также законодательно не закреплено понятие правового режима и юридической значимости электронного документа, несмотря на то что новое определение «электронного документа» было введено в понятийный аппарат Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» с января 2011 года Федеральным законом от 27 июля 2010 года №227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁶.

Проблема определения правового режима электронного документа и обеспечения его юридической значимости приобретает особую актуальность и требует правового решения в связи с необходимостью создания единого пространства доверия электронной подписи для унифицированного оказания государственных услуг в электронном виде и обеспечения электронного взаимодействия органов государственной власти, судебной власти, органов прокуратуры, нотариата, а также формирования единого информационного пространства судов и нотариата.

Для эффективного внедрения единого информационного пространства судов в России необходимо законодательно закрепить возможность использования электронных документов в судопроизводстве и определить их правовой режим. При этом следует отметить, что порядок электронного взаимодействия в целях обеспе-

³ СЗ РФ. 2010. №31. Ст. 4179 с изменениями, внесенными Федеральным законом от 11 июля 2011 года №200-ФЗ // Российская газета. 2011. 15 июля.

⁴ Российская газета. 2011. 4 июля.
⁵ Российская газета. 2011. 15 июля. (Указанный Федеральный закон разработан в соответствии с пунктом 1 Плана подготовки проектов

актов, необходимых для реализации Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», утвержденным распоряжением

Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 года №1002-р.)
⁶ СЗ РФ. 2010. №31. Ст. 4196.



чения юридически значимого электронного документооборота сегодня процессуальным законодательством Российской Федерации не регламентирован.

Вместе с тем пунктом 15 государственной программы в разделе «Построение электронного правительства и повышение эффективности государственного управления» в рамках формирования единого пространства юридически значимого электронного взаимодействия предусмотрено развитие государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие» (далее – ГАС «Правосудие»).

Основной задачей формирования единого информационного пространства судов общей юрисдикции является обеспечение не только внутреннего информационного взаимодействия системы судов, системы Судебного департамента и органов судейского сообщества, но и предоставление возможности гражданам и организациям получать информацию о деятельности судов общей юрисдикции на едином портале в сети Интернет.

Для решения этой задачи необходимо подключение участков мировых судей в качестве объектов автоматизации к ГАС «Правосудие» и интеграция с автоматизированной информационной системой Верховного Суда Российской Федерации. Этот процесс должен проходить одновременно с подключением к единой телекоммуникационной инфраструктуре и оснащением типовыми программно-аппаратными комплексами.

В целях реализации перечисленных задач 18 июля 2011 года принят Федеральный закон №240-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷, в соответствии с которым предусматривается внесение изменений в статью 1 Федерального закона от 8 января 1998 года №7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»⁸ в части закрепления за Судебным департаментом полномочий по формированию единого информационного пространства федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей.

Одновременно указанным Федеральным законом вносятся изменения в понятийный аппарат Федерального закона от 22 декабря 2008 года №262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁹, предусматривающие включение определения единого информационного пространства федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей как совокупности обеспечивающих информационное взаимодействие Верховного Суда Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции, мировых судей, органов судейского сообщества и системы Судебного департамента баз данных и банков данных, технологий их ведения и использования, информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей, функционирующих на основе единых принципов и общих правил.

Очевидно, что сегодня наиболее развитой в процессуальном законодательстве является система арбитражного судопроизводства, отдельные нормы арбитражно-процессуального законодательства регулируют правоотношения в сфере электронного документа при судебном разбирательстве. Так, статьей 75 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации¹⁰ (в редакции Федерального закона от 27 июля 2010 года №228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»¹¹) законодательно закреплена возможность принятия к рассмотрению в качестве письменных доказательств документов, подписанных электронной цифровой подписью. Однако суд оставляет за собой право потребовать предоставления оригиналов этих документов в бумажной форме.

Что касается обеспечения юридической значимости электронных документов, применяемых в судебной системе, то следует отметить, что Федеральным законом от 27 июля 2010 года №228-ФЗ внесены изменения в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, которые касаются подачи искового заявления и перечня документов, к нему прилагаемых, вступившие в силу с 1 ноября 2010 года. Новая редакция дополняет статью 125 АПК РФ правилом, согласно которому исковое заявление также может быть подано в арбитражный суд посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте арбитражного суда в сети Интернет. В исковом заявлении должны быть указаны наряду с другими сведениями об истце также номера его телефонов, факсов и адреса электронной почты. Прилагаемые к исковому заявлению документы могут быть представлены в арбитражный суд в электронном виде.

Приказом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации №1 утвержден «Временный порядок подачи документов в арбитражные суды Российской Федерации в электронном виде»¹², действующий с 12 января 2011 года. Установлены требования к подаче электронных документов (перевод документа в электронный вид, формат предоставляемого документа, требования к техническим характеристикам). В то же время процедуры, позволяющие признать такой документ юридически значимым, в Федеральном законе «Об электронной цифровой подписи» не были предусмотрены. В связи с этим в настоящее время арбитражные суды, используя практически заявительный порядок, тем самым презюмируют добросовестность участников процесса при подаче документов в электронном виде.

В соответствии с пунктом 14 Приложения №3 к вышеназванной государственной программе среди мероприятий, финансируемых за счет средств иных источников в 2011–2020 годах¹³, предусмотрено создание и развитие информационной системы «Электронный нотариат» в рамках формирования единого пространства юридически значимого электронного взаимодействия. Очевидно, что увеличение количества нотариальных действий,

⁷ Российская газета. 2011. 22 июля. ¹⁰ СЗ РФ. 2002. 29 июля. №30.

⁸ СЗ РФ. 1998. №2. Ст. 223.

Ст. 3012.

⁹ Парламентская газета. 2008. 31 дек. ¹¹ Там же. 2010. 2 авг. №31. Ст. 4197.

¹² На момент подготовки данной статьи указанный приказ Высшего Арбитражного Суда Рос-

сийской Федерации не был опубликован.

¹³ СЗ РФ. 2010. №46. Ст. 6026.



внедрение информационных технологий во все сферы потребует законодательного закрепления возможности совершения нотариальных действий с электронными документами, включая и использование результатов оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Представляется, что для обеспечения возможности нотариального заверения документов в электронном виде сегодня необходимо в первую очередь законодательное закрепление в «Основах законодательства Российской Федерации о нотариате»¹⁴ права нотариуса на возможность совершения нотариальных действий с помощью электронной подписи.

Таким образом, основными функциями электронного нотариата должны стать совершение и свидетельствование юридических актов в электронной форме, так называемая электронная нотариализация. Для выполнения нотариальных действий в электронном виде необходим программный комплекс нотариализации, который должен быть установлен у каждого лица, уполномоченного выполнять нотариальные действия в электронном виде, потребуется наличие электронной подписи и возможности проставления метки времени совершения нотариального действия, чтобы впоследствии нельзя было изменить содержание электронного нотариального документа и т.д.

На наш взгляд, важные шаги в этом направлении уже сделаны правлением Федеральной нотариальной палаты, решением которой в июне 2009 года было утверждено положение «О единой информационной системе нотариата Российской Федерации» (далее – ЕИС)¹⁵, создание и правовое обеспечение которой необходимо для формирования инфраструктуры «электронного нотариата». В указанном положении определяются основные принципы построения и функционирования ЕИС, а также регулируются отношения, возникающие между участниками информационного взаимодействия при формировании и использовании входящих в эту систему информационных ресурсов.

Такая система в правовом, демократическом государстве необходима для обеспечения национальной безопасности в информационной сфере, включающей, в том числе, защиту прав и законных интересов граждан и организаций (например, в связи с их обращением к нотариусам за совершением нотариальных действий), а также для предоставления нотариусам дополнительной информации при совершении нотариального действия и выполнения публичных полномочий Федеральной нотариальной палаты и нотариальных палат субъектов Российской Федерации.

В настоящее время ЕИС находится в стадии развития в целях формирования единого информационного пространства нотариата на территории всей Российской Федерации, при этом особую актуальность приобретает вопрос о создании электронного архива нотариата, в том

числе о правовом закреплении порядка архивирования нотариально удостоверенных документов.

Кроме того, важной задачей правового обеспечения информационной безопасности при построении электронного государства, связанной с функционированием Единого портала государственных и муниципальных услуг, является совершенствование системы платежей за предоставляемые государственные услуги. В частности, указанной Программой предусмотрено создание организационно-технологической инфраструктуры для электронных платежей за государственные услуги. Предполагается создание информационно-платежного шлюза и обеспечение интеграции единого портала с единым оператором системы учета начислений и оплаты фактов налоговых платежей, государственных пошлин и денежных платежей (штрафов), а также обеспечена возможность осуществления электронных платежей за государственные услуги через интерфейс Единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг.

В целях реализации указанной государственной программы и Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 года №654-р «О базовых государственных информационных ресурсах»¹⁶ утвержден перечень базовых государственных информационных ресурсов, используемых при предоставлении государственных или муниципальных услуг (исполнении государственных или муниципальных функций). В данный перечень включены информационные ресурсы, полученные в результате индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования, единый государственный реестр налогоплательщиков, государственный кадастр недвижимости, информационные ресурсы, полученные в результате учета выданных, утраченных и похищенных паспортов (бланков паспортов) гражданина Российской Федерации, информационные ресурсы, полученные в результате регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Однако одним из важнейших вопросов в процессе реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» является обеспечение взаимодействия информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

В связи с этим нельзя не отметить принятие Правительством Российской Федерации постановления от 8 июня 2011 года №451, которым утверждено «Положение об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»¹⁷.

¹⁴ Утверждены ВС РФ 11 февраля 1993 года. №4462-1 // Российская газета. 1993. №49.

¹⁵ Соответствующие изменения в положение были внесены решениями правления ФНП в 2010 году.

¹⁶ СЗ РФ. 2011. №17. Ст. 2465.

¹⁷ Там же. №24. Ст. 3503.



В данном положении определены требования к инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие действующих и создаваемых информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (далее – информационные системы) федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг (далее соответственно – инфраструктура взаимодействия, органы и организации), а также порядок информационно-технологического взаимодействия информационных систем.

- Инфраструктура взаимодействия создается в целях:
- приема обращений, запросов и иных документов заявителей, представляемых для получения государственных и муниципальных услуг, и передачи их в информационные системы органов и организаций;
 - передачи заявителям сведений, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг, и результатов предоставления таких услуг;
 - мониторинга процесса взаимодействия информационных систем органов и организаций;
 - обеспечения безопасности взаимодействия информационных систем органов и организаций, в иных целях – для организации взаимодействия информационных систем органов и организаций.

В состав указанной инфраструктуры взаимодействия в качестве информационных элементов входят федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», федеральная государственная информационная система «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», информационная система головного удостоверяющего центра, функции которого осуществляет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, информационная система идентификации и аутентификации, предназначенная для обеспечения идентификации, авторизации и аутентификации органов и организаций, а также обращающихся за получением государственных и (или) муниципальных услуг физических и юридических лиц, и единая система межведомственного электронного взаимодействия.

В качестве одного из базовых информационных элементов, обеспечивающих возможность предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, можно отметить единую систему межведомственного электронного взаимодействия¹⁸, Положение

о которой было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года №697.

Необходимость формирования единой системы продиктована актуальностью вопросов технологического обеспечения информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Являясь федеральной государственной информационной системой, она включает информационные базы данных, в том числе содержащие сведения об используемых органами и организациями программных и технических средствах, обеспечивающих возможность доступа через систему взаимодействия к их информационным системам, сведения об истории движения в системе взаимодействия электронных сообщений при предоставлении государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме, а также программные и технические средства, обеспечивающие взаимодействие информационных систем органов и организаций, используемых при предоставлении в электронной форме государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций.

Кроме того, частью 6 указанного положения в качестве основных функций системы определяются:

- обеспечение передачи запросов, иных документов и сведений, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и поданных заявителями через единый портал¹⁹, в подключенные к системе взаимодействия информационные системы органов и организаций, обязанных предоставить запрашиваемые государственные (муниципальные) услуги;
- обеспечение обмена электронными сообщениями между органами и организациями, информационные системы которых подключены к системе взаимодействия, при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций;
- обеспечение передачи на единый портал запросов, иных документов и сведений, обработанных в информационных системах органов и организаций, а также информации о ходе выполнения запросов о предоставлении государственных или муниципальных услуг и результатах их предоставления.

В качестве одного из существенных звеньев, формирующих систему государственных информационных ресурсов, следует рассматривать межведомственную информационно-статистическую систему²⁰, объединяющую официальные государственные информационные статистические ресурсы, формируемые субъектами официального статистического учета.

¹⁸ СЗ РФ. 2010. №38. Ст. 4823.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 15 мая 2009 года №478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам вза-

имодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет» // СЗ РФ. 2009. №25. Ст. 3061.

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2010 года №367 «О единой межведомственной информационно-статистической системе» (вместе с «Положением о единой межве-

домственной информационно-статистической системе») // СЗ РФ. 2010. №22. Ст. 2779.



Создание и развитие электронных сервисов в области здравоохранения включено в число предусмотренных государственной программой мероприятий, связанных с развитием социальной инфраструктуры поддержки населения и повышением качества жизни граждан.

В связи с этим также важно отметить, что 28 апреля 2011 года приказом Минздравсоцразвития России №364²¹ в целях реализации данных мероприятий утверждена Концепция создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (далее – Система).

Указанная концепция, разработанная Минздравсоцразвития России, имеет важное социальное значение, поскольку определяет цель, принципы, общую архитектуру, основные этапы создания информационной системы в сфере здравоохранения, механизм управления и ресурсного обеспечения ее создания и сопровождения, а также ожидаемый социально-экономический эффект.

В рамках создания вышеназванной Системы в интересах органов управления здравоохранением предусмотрено создание (Минздравсоцразвития России либо уполномоченной им организацией) федерального центра обработки данных, а также в случае необходимости:

- обеспечение резервной площадки федерального центра обработки данных;
- создание федеральных прикладных систем либо централизованных на федеральном уровне компонентов, обеспечивающих интеграцию региональных информационных систем и систем медицинских учреждений;
- разработка минимального набора требований к прикладным компонентам Системы, к медицинским информационным системам, к интеграции спецификаций и технических условий информационного обмена для обеспечения интеграции региональных информационных систем и информационных систем медицинских учреждений с соответствующими федеральными прикладными системами, интеграции между региональными информационными системами разных регионов, между региональными информационными системами и информационными системами государственных внебюджетных фондов, страховых медицинских организаций.

Учитывая, что в составе вышеназванной системы будут формироваться огромные массивы персональных данных, представляется важным отметить, что 5 июля 2011 года принят Государственной Думой, 13 июля 2011 года одобрен Советом Федерации и подписан Президентом Российской Федерации Федеральный закон от 25 июля 2011 года №261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных»²², которым существенно расширена сфера действия указанного

закона, закреплен новый понятийный аппарат, принципы и условия обработки персональных данных, отражены в новых редакциях вопросы, связанные с согласием субъектов персональных данных на их обработку, использованием биометрических персональных данных, трансграничной передачей персональных данных, а также права субъекта персональных данных на доступ к его персональным данным и обязанности операторов при обработке персональных данных. Кроме того, значительное внимание в указанном федеральном законе уделено вопросам обеспечения безопасности персональных данных при их обработке.

В процессе формирования инфраструктуры единого пространства электронного взаимодействия также предусмотрено создание федеральной информационной адресной системы²³ (далее – адресная система) в целях обеспечения в Российской Федерации унификации структуры адресной информации, не содержащей персональных данных, и единообразного наименования входящих в нее элементов, а также обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг.

Завершить мероприятия по созданию такой адресной системы предполагается до 15 ноября 2011 года, в частности обеспечить создание адресной системы, содержащей структурированную в соответствии с едиными требованиями к описанию адресов информацию, доступную для использования органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

Также в рамках рассматриваемой проблематики следует обратить внимание на распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 июля 2011 года №1214-р, которым утвержден План подготовки правовых актов в целях реализации федеральных законов «Об электронной подписи» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электронной подписи» (далее – План).

Учитывая, что виды электронных подписей, используемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, порядок их использования, а также требования об обеспечении совместимости средств электронных подписей при организации электронного взаимодействия указанных органов между собой устанавливает Правительство Российской Федерации, пунктом 2 данного Плана до 31 октября 2011 года предусмотрено принятие постановления Правительства Российской Федерации «О видах электронной подписи, используемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, порядке их использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи».

²¹ На момент подготовки данной статьи указанный приказ Минздравсоцразвития России не был опубликован.

²² Российская газета. 2011. 27 июля.
²³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года №1011-р «О феде-

ральной информационной адресной системе» // Российская газета. 2011. 20 июня.



Представляется, что решение перечисленных правовых вопросов позволит обеспечить унифицированный подход к применению электронной подписи в деятельности органов исполнительной власти и развитие инфраструктуры единого электронного взаимодействия.

Одновременно пунктами 3 и 4 указанного Плана предполагается принятие постановлений Правительства Российской Федерации, регламентирующих виды электронной подписи, в том числе простой электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг, а также порядок создания и выдачи ключа простой электронной подписи.

Вопрос о применении различных видов электронной подписи при реализации функций государственных органов при межведомственном электронном взаимодействии, а также оказании государственных и муниципальных услуг в электронном виде представляется важным и с точки зрения степени общественной значимости таких услуг.

Так, в соответствии с Перечнем услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме²⁴, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 года №729-р, можно классифицировать государственные услуги по нескольким основаниям, в соответствии со значимостью которых должен быть решен вопрос о применении определенных наиболее усиленных видов электронной подписи участниками электронного взаимодействия.

Кроме того, разработка требований к средствам электронной подписи относится к компетенции ФСБ России и они должны устанавливаться соответствующим ведомственным нормативным правовым актом.

В соответствии со статьей 12 указанного федерального закона средства электронной подписи, предназначенные для создания электронных подписей в электронных документах, содержащих информацию ограниченного доступа (в том числе персональные данные), не должны нарушать конфиденциальность такой информации.

Одной из важных составляющих правового обеспечения информационной безопасности в электронном государстве, как уже отмечалось, являются вопросы юридической значимости и правового режима электронного документа.

Сегодня требует решения вопрос о том, как же соотносятся между собой понятия «юридическая значимость» и «юридическая сила» электронного документа, поскольку в настоящее время в федеральном законодательстве достаточно широко используется именно понятие «юридическая сила» как свойство официального документа, в том числе нормативного правового акта,

официального государственного документа, а также судебных документов (приговор, решение и т.д.).

Представляется, что такие понятия, как «юридическая сила» и «юридическая значимость», пересекаются только при наделении юридически значимого электронного документа необходимыми условиями и требованиями.

Кроме того, одним из основных направлений в сфере развития правового обеспечения электронного документа должно стать законодательное закрепление его правового режима.

Рассматривая такую категорию, как правовой режим электронного документа, с учетом специфики взаимоотношений в сфере формирования единого пространства электронного взаимодействия в информационно-телекоммуникационной сфере возможно определить его как совокупность правовых норм и методов правового регулирования, устанавливающих порядок документирования информации, комплекс требований, обеспечивающих аутентичность, достоверность, целостность электронных документов и пригодность их для использования, права субъектов, участвующих в создании, обработке, поиске, сборе, хранении, копировании, предоставлении и распространении электронного документа, а также защиту электронного документа от несанкционированного доступа, изменения и (или) уничтожения.

Анализ состояния правового регулирования в рассматриваемой сфере позволяет сделать вывод о том, что законодательное закрепление данной правовой категории является необходимым условием в процессе развития электронных форм взаимодействия, поскольку она обеспечивает систематизацию и полноту правового регулирования, а также указывает на недостатки в указанной сфере общественных отношений.

В настоящее время назрела необходимость разработки законопроекта, который бы наряду с положениями, содержащимися в ранее принятых законодательных актах и сохраняющими свою актуальность, включал в себя новеллы правового регулирования, позволяющие в совокупности с прежними нормами создать современную и эффективную систему обеспечения юридической значимости электронного документа.

Важным положением в условиях возможности и даже необходимости трансграничной передачи электронных документов должно стать то, что электронная подпись и подписанный ею электронный документ не могут считаться не имеющими юридической силы только на том основании, что сертификат ключа проверки электронной подписи выдан в соответствии с нормами иностранного права.

Уполномоченный федеральный орган в сфере использования электронной подписи определяется Правительством Российской Федерации, а его полномочия достаточно подробно изложены в статье 8 Федерального закона «Об электронной подписи» (аккредитация удостоверяющих центров; осуществление функций

²⁴ СЗ РФ. 2011. №18. Ст. 2679.



головного удостоверяющего центра в отношении аккредитованных удостоверяющих центров; обязанность обеспечения хранения определенной информации и круглосуточный беспрепятственный доступ к ней с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и т.д.).

Федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности: устанавливает требования к форме квалифицированного сертификата и к средствам электронной подписи и средствам удостоверяющего центра, а также осуществляет подтверждение соответствия средств электронной подписи и средств удостоверяющего центра требованиям, установленным в соответствии с настоящим федеральным законом, и публикует перечень таких средств.

Таким образом, представляется, что новые законодательные акты, включая и Федеральный закон «Об электронной подписи», в значительной степени позволят устранить имеющиеся недостатки и пробелы в правовом регулировании в рассматриваемой сфере.

Принятие указанных законодательных и подзаконных актов свидетельствует о том, что в настоящее время в России меняются концептуальные подходы к подтверждению юридической значимости электронных документов, которые лежат в основе определения их юридической значимости не только в социальной

сфере, включая оказание государственных услуг в электронном виде, но и важны для обеспечения национальной безопасности во всех сферах жизни общества, включая и информационную, что особенно важно в условиях построения электронного государства.

В связи с этим актуальным остается вопрос формирования в этой сфере правовой базы, на основе которой в целях единого системного подхода должна создаваться и система ведомственных нормативных правовых актов (включая административные регламенты).

К 2014 году в России запланирован переход на оказание государственных услуг в электронном виде в полном объеме с использованием универсальных электронных карт на всей территории страны, что потребует правового обеспечения информационной безопасности в российском сегменте сети Интернет и, соответственно, фундаментальных научных исследований в этой области.

Представляется, что сегодня необходим комплексный анализ существующего положения дел в информационной сфере не только федеральных органов исполнительной власти, но и бизнеса, частного партнерства, а также подготовка предложений по изменению нормативно-правовой базы, выработке общих подходов к стандартам и решениям электронного правительства в связи с принятием в 2011 году целого ряда новых законодательных актов в этой сфере.

СТАТЬЯ ПОДГОТОВЛЕНА В СОАВТОРСТВЕ
С СОИСКАТЕЛЕМ КАФЕДРЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА,
ИНФОРМАТИКИ И МАТЕМАТИКИ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ
АКАДЕМИИ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И.В. Зиминым
КАНДИДАТОМ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК
Е.В. Семизоровой