



Правовое регулирование электронного документооборота на транспорте



Сергей МАЗУР

Sergey F. MAZUR

Мазур Сергей Филиппович — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, Москва, Россия.

Legal Regulation of Electronic Document Management for Transport

(текст статьи на англ. яз. –
English text of the article – p. 142)

В статье даётся общая характеристика законодательству, регулиющему документационное обеспечение управления и систему электронного документооборота на транспорте, показаны проблемы развития и пути их преодоления. На основе зарубежного опыта обосновывается разумное вмешательство государства в деятельность участников электронного документооборота. По мнению автора, и в нашей стране необходим взвешенный, научно обоснованный контроль со стороны государства за организацией электронного документооборота, поскольку ситуация в управлении экономикой и особенно транспортом нуждается в более строгом ведении делопроизводства, налаживании в этой сфере правовой и нормативной базы.

Ключевые слова: документационное обеспечение управления, смешанный документооборот, система электронного документооборота, транспорт.

В законодательство, регулирующее использование баз данных на электронных носителях, недавно внесены важные изменения. Теперь они называются «государственные информационные системы» [7] (это касается, в частности, использования подобных систем в кадровой работе государственной службы, а также вопросов противодействия коррупции – так, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закреплена новая редакция статьи 16 «Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия» [5]).

Электронные средства привычно и достаточно широко используются в управлении, поэтому документооборот рассматривается как составная часть его информационного обеспечения и системы делопроизводства. Эффективный документооборот является обязательной составляющей результативного управления. Под влиянием новых информационных технологий происходят коренные изменения в управленческой деятельности (автоматизируются процессы обоснования и принятия решений, организация их выполнения), повышаются квалификация и профессионализм специалистов.

Несомненно, самыми прогрессивными технологиями, применяемыми в сфере документационного обеспечения, являются информационные. Это вовсе не означает, что про бумажный документооборот нужно забыть, но на сегодняшний день переход от бумажного документооборота к электронному играет очень серьёзную роль. Применение электронного документооборота в управленческой деятельности представляет собой ключевой фактор современной «офисной революции» [15].

В законе даются те термины, которые нашли наибольшее распространение в автоматизированных технологиях документационного обеспечения управления (ДОУ), а именно: информация, документированная информация, информационные технологии, информационная система, обладатель информации, доступ к информации, информационно-телекоммуникационная сеть, конфиденциальность информации, электронное сообщение, оператор информационных систем.

В ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» [8] даются основные понятия из области делопроизводства и архивного дела. Термины, установленные стандартом, рекомендуются для применения во всех видах документации и литературы, входящих в сферу работ по стандартизации и(или) использующих их результаты. Стандарт раскрывает как основные понятия в организации ДОУ, так и термины, которые совсем недавно вошли в обиход при организации документооборота. Например: электронный документ, его аутентичность, достоверность, целостность, электронная подпись, электронный документооборот, включение документа в СЭД, метаданные и т.п.

В наше время документ выступает основным средством представления информации в любой организации [1, 2, 3]. Вся управленческая деятельность в России осуществляется с помощью документов, которые одновременно являются источником, результатом

и инструментом совершаемой деятельности. Единого определения понятия «документ» нет, в контексте статьи будет использоваться определение, закреплённое в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [4]: документ — это зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими её идентифицировать. Понятие электронного документа приведено в том же федеральном законе: это документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с помощью электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах. Впрочем, чаще используют более простое определение: документ, в котором информация представлена в цифровой форме, подготовленный и оформленный в установленном порядке.

Электронный документооборот призван обеспечивать автоматизацию процессов: приёма, регистрации, обработки, распределения, рассылки корреспонденции, подписания, переписки между организациями, филиалами и подразделениями. Для правового регулирования работы с электронными документами нужны закрепление в нормативных правовых актах понятия «электронный документ» и возможности его применения наравне с традиционными документами в различных сферах деятельности.

Использование электронных документов требует законодательного обеспечения их юридической силы, установления порядка их удостоверения, а также защиты от искажений в процессе электронного обмена. Исходя из этого, делаются в том числе и попытки создать правовые условия для применения технологии электронной подписи.

Электронный документооборот осуществляется посредством информационных систем, компьютерных сетей, интернета, электронной почты и других инфор-



мационно-технических средств. При этом отладить и автоматизировать работу с деловой информацией стараются не только коммерческие предприятия, но и государственные структуры. Существуют десятки программных продуктов, в той или иной степени автоматизирующих управление документами.

В ГОСТ Р 53898-2013 «Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем управления документами. Технические требования к электронному сообщению» [9], Национальном стандарте РФ ГОСТ Р 7.0.97-2016 «СИБИД. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» [12] и Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях [13] формулируются соответствующие новым условиям требования. В том числе — касающиеся масштабируемости, распределённости, модульности, открытости. И сохраняя при этом в определённом соотношении прежние бумажные и новые электронные носители.

Идея смешанного электронно-бумажного документооборота лежит в основе концептуального подхода, предусматривающего поэтапное расширение сферы применения электронных документов. Микс-концепция является актуальной с учётом того, что разные организации и предприятия находятся на различных стадиях введения и использования технологий электронного документооборота. Но полностью отказаться от бумажного документооборота не получится в силу ненадёжности электронных средств. Что касается подлинника документа, в электронном варианте его нет (поскольку это набор нулей и единиц). В реальности же мы получаем электронную копию документа.

Для обеспечения хранения произвольного количества электронных документов необходимо учитывать два основных параметра: стоимость хранения одного мегабайта информации и скорость доступа к информации. Эти параметры обратно пропорциональны

друг другу. В зависимости от решаемых задач стоит находить оптимальное соотношение и выбирать качественный носитель. На выбор носителя влияет и срок хранения информации.

Нормативная и методическая базы хранения электронных документов в данное время находятся в зарождающемся виде, хотя и есть примеры таких достаточно проработанных установочных актов, как ГОСТ Р 54989-2012/ISO/TR18492:2005 «Обеспечение долговременной сохранности электронных документов» [11]. Он закрепляет шесть ключевых факторов долговременного сохранного использования электронных документов: их читаемость, интерпретируемость, идентифицируемость, доступность, понятность и аутентичность.

В будущем управленческий документооборот будет, по нашему мнению, электронно-бумажным с точки зрения состава документов, но с ростом их электронной составляющей. Однако вероятны разнообразные вариации совмещения элементов того и другого видов. Электронный документооборот постепенно входит в повседневную жизнь большинства российских компаний и государственных ведомств. Спрос, всем известно, рождает предложение, и сейчас на рынке представлено множество самых разных систем как отечественных, так и зарубежных.

Что касается предприятий, то там преимущественно документооборот остаётся в бумажной форме, несмотря на активные попытки переставить большую часть документооборота на автоматизированные рельсы. Удаётся это отнюдь не каждой компании, для некоторых из них пока возможность электронного документооборота ограничена законодательно, да и потенциальные пользователи к такому режиму не всегда готовы, им не до конца понятны плюсы и минусы предлагаемых новаций.

Информационные безбумажные технологии, разумеется, облегчают процесс управления данными. С их помощью образуются системные условия, которые обеспечивают автоматизированный

и централизованный обмен информацией, и извлекаются необходимые сведения из всех доступных источников. При внедрении электронного документооборота, тем не менее, требуется наличие:

- средств связи между рабочими местами;
- служб и технических возможностей для перевода входящих бумажных документов в электронную форму;
- вычислительной техники, адекватной по производительности внедряемому программному обеспечению документооборота;
- стопроцентной оснащённости персональными компьютерами всех служащих, работающих с документами;
- психологической готовности руководителей к использованию электронных аналогов собственноручной подписи на документе;
- автоматизированной системы делопроизводства, допускающей переход к электронному документообороту.

При развёртывании сетевой технологии следует помнить, что служащие, не имеющие доступа к электронным документам, фактически перестают принимать какое-либо участие в делах организации. Те, до кого документ будет доходить в неэлектронном виде, смогут только ознакомиться с ним. Даже для простого визирования нужны уже персональные средства вычислительной техники, которые подключены к системе электронного документооборота (СЭД). Используя СЭД, все отделы и структуры оказываются в одном информационном пространстве. Исходя из этого, во-первых, возрастает скорость обработки документов внутри предприятия, а во-вторых, документооборот проще защитить от несанкционированного доступа.

В современных системах используется шифрование данных, которое препятствует утечке информации. В зависимости от квалификации работника производительность возрастает и снижается вероятность ошибок в обработке документов. От внедрения СЭД выигрывает и бюджет организации, поскольку экономятся средства, затрачиваемые

в прошлом на расходные материалы, оплату служб почтовой и курьерской доставки, ксерокопирование материалов, уменьшаются трудозатраты.

Так, электронная подпись позволяет заменить традиционные печать и собственноручную подпись, гарантируя авторство и неизменность документа после его подписания. С помощью компьютерного «факсимиле» можно подписать любую версию электронного документа, фиксируя и сохраняя информацию о том, кто и когда поставил подпись. Электронной версией дано право пользоваться лишь её владельцу, у которого есть сертификат ключа подписи. Регистрационный номер сертификата ключа содержит двадцать четыре символа, преимущественно буквенно-цифровой — например, 018603075BVC010109804258. Срок использования электронной подписи не более десяти лет.

Основным законом, регламентирующим придание юридической силы документам в электронной форме, является Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» [6]. Он даёт определения сертификата ключа проверки электронной подписи, квалифицированного сертификата ключа проверки электронной подписи владельца, а также удостоверяющего центра, корпоративной информационной системы, информационной системы общего пользования и др.

Правила определения видов электронных подписей при получении государственных или муниципальных услуг содержит постановление правительства РФ от 25 июня 2012 г. № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг» [10]. Если, например, доверенность всегда подписывается усиленной квалифицированной цифровой подписью, нотариально оформляемые копии документов заверяются усиленной квалифицированной цифровой подписью нотариуса, то если требование нотариального заверения отсутствует, копии документов могут заверяться простой электронной под-





писью. Она является полноценной заменой рукописной подписи, обладает полной юридической силой согласно законодательству РФ.

Федеральный закон «Об электронной подписи» закрепляет два их вида: простая и усиленная, причём вторая может быть квалифицированной и неквалифицированной. Простая электронная подпись подтверждает факт формирования подписи при помощи логина и пароля. Как таковая, криптографическая электронная подпись в данном случае не используется. Усиленная неквалифицированная подпись создаётся с помощью криптографических средств, но для формирования подписи можно использовать и сертификат, выданный в неаккредитованном удостоверяющем центре. Подобная подпись подтверждает факт формирования подписи определённым лицом и неизменность документа с момента подписания. Усиленная квалифицированная электронная подпись создаётся с помощью подтверждённых в установленном порядке криптографических средств и имеет сертификат от аккредитованного удостоверяющего центра, выступающего гарантом подлинности подписи. Электронный документ, подписанный ею, во всех случаях приравнивается законодательством к бумажному документу с собственноручной подпи-

сью. Квалифицированная подпись признаётся действительной до тех пор, пока решением суда не установлено иное.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Перечисленное лишь малая часть того, что поможет более быстрому развитию электронного документооборота и переходу на более продвинутую ступень в работе с электронными документами. При этом стоит принимать в расчёт общемировые тенденции, опыт других стран.

Представляется, что для нашей страны наиболее подходящим является использование опыта Германии, включающего разумное вмешательство государства в деятельность участников электронного документооборота [14]. Объясняется это тем, что правоотношения по использованию электронных средств телекоммуникаций в коммерческой деятельности возникли относительно недавно, ещё ни одна страна не имеет эффективно действующего законодательства в данной области. Поэтому пускать процесс формирования соответствующих норм на самотёк крайне нерационально. Прежде всего здесь нужен обоснованный контроль и надзор со стороны государства, хотя бы на начальном этапе реформирования системы. К тому же надо учитывать экономическую си-

туацию и уровень правовых отношений в России. Простое копирование иностранного законодательства без учёта национальной специфики может обернуться и негативными последствиями.

На текущий момент бумага остаётся более универсальным хранителем информации. Но всё больше отечественных организаций и предприятий понимают, что их эффективная работа, улучшение информационно-документационного обслуживания, повышение производительности и качества труда управленческого аппарата невозможны без внедрения современных электронных технологий и специального программного обеспечения. Переход на работу с электронными документами становится одним из главных факторов эволюции сферы делопроизводства.

ИСТОЧНИКИ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации / Часть 1: СЗ РФ. 1994. № 32; Часть 2: СЗ РФ. 1996. № 5; Часть 3: СЗ РФ. 2001. № 49; Часть 4: СЗ РФ. 2006. № 52.
2. О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон РФ № 99-ФЗ от 5 мая 2014 г. // Российская газета.— 2014.— 7 мая.
3. Об акционерных обществах: Федеральный закон РФ № 208 от 26 декабря 1995 г. (с изм. от 01 июля 2015 г.) // Российская газета.— 1995.— 31 декабря.
4. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон РФ № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. (с изм. от 13 июля 2015 г.) // Российская газета.— 2006.— 29 июля.
5. О противодействии коррупции: Федеральный закон РФ № 273-ФЗ от 28 декабря 2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228; 2017. № 27. Ст. 3929.
6. Об электронной подписи: Федеральный закон РФ № 63-ФЗ от 6 апреля 2011 г. (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Российская газета.— 2011.— 8 апреля.
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования государственных информационных систем на государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон РФ № 423-ФЗ от 28 декабря 2017 г. // Российская газета.— 2017.— 31 декабря.
8. ГОСТ Р 7.08.-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». — М.: Стандартинформ, 2014.
9. ГОСТ Р 53898-2013 «Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем управ-

ления документами. Технические требования к электронному сообщению». — М.: Стандартинформ, 2013.

10. О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг: постановление правительства РФ № 634 от 25 июня 2012 г. // Российская газета.— 2012.— 27 июля.

11. ГОСТ Р 54989/ISO/TR18492:2005 «Обеспечение долговременной сохранности электронных документов». — М.: Стандартинформ, 2013.

12. Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 7.0.97-2016 «СИБИД. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов». Утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии 8 декабря 2016 г. № 204-ст. — М.: Издательство стандартов, 2016 (приказом Росстандарта от 25 мая 2017 г. № 435-ст. дата введения в действие перенесена на 1 июля 2018 г.).

13. Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях. Утв. приказом Росархива от 11 апреля 2018 г. № 44, зарегистрирована Минюстом РФ 17 августа 2018 г. № 51922.

14. Билокапич А. В. Международный опыт и зарубежное законодательство в сфере регулирования электронного документооборота // Молодой учёный.— 2016.— № 20. — С. 490—497.

15. Бобылева М. П. Управленческий документооборот: от бумажного к электронному. — М.: Издательский дом МЭИ, 2010.— 326 с.

16. Быкова Т. А., Вялова Л. М., Санкина Л. В. Делопроизводство: Учебник / Под общ. ред. Т. В. Кузнецовой.— 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Высшее образование, 2012.— 350 с.

17. Быкова Т. А., Кузнецова Т. В., Санкина Л. В. Документационное обеспечение управления: Делопроизводство / Учеб. пособие.— 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Инфра-М, 2012.— 265 с.

18. Гришин И. А. Документооборот предприятия: принципы построения. — М.: Астрель, 2014.— 369 с.

19. Дедов А. А. Оптимизация систем документооборота. — М.: Наука, 2015.— 456 с.

20. Довженко И. А. Теория управления. — М.: Наука, 2014.— 258 с.

21. Доронина Л. А. и др. Документоведение: учебник и практикум для бакалавриата / Под ред. Л. А. Дорониной. — М.: Юрайт, 2015.— 309 с.

22. Драгин Э. В. Постановка документооборота на предприятии. — М.: Наука, 2015.— 269 с.

23. Дрозд М. В. Эффективный документооборот. — М.: Юнити, 2014.— 327 с.

24. Ершова Е. А. Информационные технологии на службе компании. — М.: Наука, 2013.— 201 с.

25. Зуева Е. А. Цели и задачи внедрения систем электронного документооборота. — М.: Наука, 2014.— 289 с.

26. Кузнецов С. Л. Современные технологии документационного обеспечения управления.— 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Термика, 2014.— 287 с.

27. Мазур С. Ф., Карпычева Е. В. Совершенствование практики применения законодательства об электронном документообороте // Мир транспорта.— 2017.— № 6. — С. 170—180.

Координаты автора: **Мазур С. Ф.** – dingo3@list.ru.

Статья поступила в редакцию 01.04.2018, актуализирована 28.09.2018, принята к публикации 06.10.2018.

