

*СЕМИЛЕТОВ Станислав Иванович - кандидат юридических наук, старший научный сотрудник  
Института государства и права РАН*

*e-mail: semiletov@rans.ru*

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И ПОРЯДКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ**

При становлении информационного общества важнейшую роль играет информатизация и широкое внедрение информационно-коммуникационных технологий и сети Интернет в сферу государственного управления. Стратегические решения в области развития информационного общества и укрепления национальной безопасности Российской Федерации обязывают привести в соответствие законодательство и обеспечить реализацию мер по усилению инноваций на основе развития и использования отечественных ресурсов и информационно-коммуникационных технологий. Информационные технологии и сеть Интернет оказывают заметное влияние как на старые, так и на все новые экономические структуры, помогают предприятиям снижать затраты на материалы, по-новому строить взаимоотношения с государственными органами, партнерами, выходить на новые рынки сбыта, создавать дополнительные рабочие места и источники дохода. Граждане же ожидают от своих правительств улучшения качества государственных услуг, повышения эффективности их работы и снижения затрат, роста конкурентоспособности и обеспечения условий для повышения благосостояния в новой информационной экономике. Соответственно, комплексные решения в области обеспечения доступности технологий, информационных ресурсов и коммуникаций для граждан и организаций в процессе реализации их прав и обязанностей берет на себя государство. За последние годы принят ряд правовых актов по административной реформе и проблемам оказания государственных и муниципальных услуг.

Одним из приоритетных направлений административной реформы в Российской Федерации является повышение качества оказания государственных услуг. В послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009 сказано, что уже в 2010 году государственные услуги будут доступны и через электронные каналы связи. Это, в частности, заявляет Д.А. Медведев, должно коснуться приёма квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений, постановки объектов недвижимости на кадастровый учёт и получения библиографической информации из государственных фондов и других услуг. Через два года, в такой электронной форме будет предоставляться не менее 60 ключевых государственных услуг [1].

В настоящее время в этом направлении Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации предпринят ряд организационных мер и проделана большая работа. Так, вот уже несколько лет действуют две федеральные программы: Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002-2010 годы) [2] и Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации» (2003-2013 годы) [3], утверждены Концепция административной реформы 2006-2010 годах [4] и Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [5].

В качестве одних из ожидаемых результатов реализации этих федеральных программ и мероприятий, как зафиксировано в указанных документах, является:

- устранение дублирования сбора органами государственной власти данных, снижение издержек для населения и организаций, связанных с их предоставлением;

- организация предоставления государственных услуг в электронной форме, придание официального статуса электронным формам взаимодействия, обеспечение подлинности и достоверности информации в процессах электронного взаимодействия органов государственной власти между собой, а также с населением и организациями путем использования электронной цифровой подписи;

- повышение оперативности предоставления государственных услуг, требующих межведомственного взаимодействия, снижение числа обращений граждан и организаций в органы государственной власти и сокращение времени вынужденного ожидания, внедрение единых

стандартов обслуживания населения, создание условий для предоставления государственных услуг на принципе "одного окна";

- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

- повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

- достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг;

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества;

- повышение прозрачности деятельности и открытости информации о деятельности органов государственной власти, расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления.

Можно отметить, что по состоянию на конец 2009 года, а это фактически заключительный этап указанных федеральных программ, сделано много. Но встает вопрос, достигнуты ли поставленные цели, решены ли задачи? Ответ очевиден: не достигнуты, не решены!

В информационном обществе взаимодействие с гражданами, оказание государственных услуг, прежде всего, ориентировано и строится на принципах виртуального дистанционного контакта с использованием электронных документов и электронных форм взаимодействия. Тем самым реализуется инструментарий так называемого «электронного правительства». При этом основным средством и инструментарием исполнения органами государственной власти (далее ОГВ) своих функций и реализации предоставления (оказания) государственных услуг является электронный документооборот. Однако действующее законодательство РФ сегодня ориентировано на традиционные формы взаимодействия на основе документооборота на бумажных носителях и содержит достаточно много административных барьеров, а также ограничений по использованию электронных форм взаимодействия. Соответственно, серьезной проблемой является отсутствие необходимой нормативно-правовой базы.

Анализ действующего законодательства РФ показывает, что в указанной сфере мы имеем огромный пласт законов и подзаконных актов, которые можно разделить на системообразующие нормативные правовые акты и специальные (отраслевые) нормативные правовые акты. Системообразующие нормативные правовые акты в той или иной степени определяют общий порядок и правила организации документооборота и предоставления государственных услуг. Специальные (отраслевые) нормативные правовые акты регламентируют ту или иную функцию ОГВ и устанавливают конкретный порядок оказания государственной услуги, связанной с исполнением такой функции. Все они, прежде всего, ориентированы на традиционные неэлектронные формы взаимодействия. При переходе на электронные формы взаимодействия необходимо разрешить ряд проблем, перестроить работу аппарата ОГВ и устранить объективные препятствия, мешающие исполнению государственных функций в новых условиях.

Анализ состояния действующего законодательства РФ показывает, что имеющаяся тенденция перехода на электронные формы взаимодействия требует проведения большой комплексной работы по систематизации законодательства и устранению административных барьеров и ограничений действующего законодательства по всей сфере правоотношений граждан и организаций с органами государственной власти, а также указывает на необходимость разработки проектов ряда новых недостающих федеральных законов, устанавливающих принципы и общий порядок оказания государственных услуг на основе использования электронных документов и электронных форм взаимодействия.

### ***Первоочередные законодательные акты, которые необходимо принять***

Законодательное регулирование отношений в сфере оказания государственных услуг и взаимодействия с органами государственной власти очевидно и не вызывает сомнений. Есть острая потребность в разработке и принятии федерального закона в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. Предметом и сферой действия этого закона должны

быть общие принципы и направления деятельности по оказанию (предоставлению) государственных и муниципальных услуг гражданам и иным физическим лицам и организациям в целях обеспечения важнейшей функции Российской Федерации как социального государства, обеспечивающего поступательное развитие информационного общества. Отсутствие федерального закона в указанной сфере есть существенный пробел в действующем законодательстве РФ.

В настоящее время в Государственную Думу внесен и прошел первое чтение проект федерального закона № 254940-5 «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций» [6]. Необходимость принятия указанного акта не вызывает сомнений. Однако, анализируя положения указанного проекта, можно отметить, что проект далеко не в полной мере решает проблему законодательного обеспечения порядка оказания государственных услуг.

Так, уже из названия внесенного в Думу проекта видно, что его разработчики уравнили «услуги» и «функции» и даже принизили понятие «функция» по отношению к понятию «услуга», что в практическом и общетеоретическом плане в корне неверно. В отношении места «функций» и «услуг» весьма полезным и действенным является Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций предоставления государственных услуг» [7].

Однако последующие акты в этом направлении и особенно внесенный на рассмотрение проект ФЗ «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций» отошел от обоснованного разделения функций и услуг как разных форм деятельности органов государственной власти. Проект употребляет термин «услуги (функции)», подтверждающий, с одной стороны, идентичность этих категорий, а с другой стороны, необоснованно принижающий значение функции и выставляющий функцию как производную услуги, что в корне неверно.

Приоритетная роль функций в системе деятельности государственных органов в качестве основных их предметных областей государственного управления проявляется в рамках осуществления полномочий каждого органа федерального уровня и регионального уровня. От содержания функций и качества их исполнения ОГВ и МСУ зависит реализация социальных задач государства, в том числе и задач по оказанию услуг. Социальное государство в определенной части является и сервисным государством. При этом необходимо иметь в виду, что только сервисные задачи и работа в этом направлении не исчерпывают функций государственных и муниципальных органов в области социальной сферы.

Вышесказанное позволяет утверждать, что в законе об услугах затрагивать проблему функций исполнительных органов власти в полном объеме и ставить вопрос об информационном взаимодействии функций ОГВ нецелесообразно, поскольку они выходят за рамки предмета закона. Этот вывод подтверждается и содержанием представленного на рассмотрение в Государственную Думу проекта закона, где о функциях органов исполнительной власти и муниципальных органов ничего и не сказано, кроме их искусственного прикрепления к термину «услуги». Эта формула некорректно использует конструкцию «услуги-функции» или «услуги (функции)» и нивелирует различие между услугами и всеми остальными функциями органов государственной власти и местного самоуправления.

Не услуги определяют состав и весь спектр функций органов исполнительной власти, а наоборот, функции (как основная государственная их деятельность) лежат в основе оказания или участия в оказании государственных услуг гражданам и организациям. В ходе мониторинга обеспечивается и обратная связь этих категорий. Функциональная деятельность органов государственной власти не менее чем услуги нуждается в самостоятельном федеральном законе, разработка и принятие которого не должны откладываться надолго.

В представленном проекте закона требует уточнения термин «услуга» и ряд иных терминов. В проекте не раскрывается сущность понятия, что собственно есть «предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме». Не сформулированы обязанности субъектов, оказывающих государственные и муниципальные услуги в электронной форме. Вызывает сомнение наделение полномочиями органов исполнительной власти и органов МСУ по установлению тарифов дополнительных сборов с налогоплательщиков (фактически выходящих за рамки и непредусмотренных Бюджетным кодексом РФ) на оказываемые государственные и муниципальные услуги, в то время как в Главе 25.3 Налогового кодекса РФ установлен порядок уплаты сборов и тарифы госпошлин ОГВ и МСУ по совершению ими

юридически значимых действий при предоставлении государственных услуг. Требования к организации представления услуг в электронной форме сформулированы не в полной мере. Требования по порядку организации электронного документооборота вообще отсутствуют.

Стратегия развития информационного общества Российской Федерации [8], План по ее реализации, инновационные задачи, о которых сказано в Послании Президента Российской Федерации 2009 г., обязывают акцентировать внимание на переход от бумажных форм общения с пользователями услуг к электронным формам. Речь идет прежде всего об электронном взаимодействии органов между собой и гражданами или организациями при обеспечении и реализации их прав через отраслевые информационные системы или многофункциональные центры, осуществляющие сервисные задачи или отдельные операции путем непосредственного взаимодействия и обмена электронными документами.

Государственные и муниципальные услуги подлежат учету в соответствующих государственных и муниципальных реестрах, которые должны вестись на федеральном, региональном и муниципальном уровне и образовывать сводный реестр, общий порядок ведения которых установлен в проекте закона.

Проектом предусмотрен единый портал государственных и муниципальных услуг, который призван обеспечить доступ заявителей к информации об услугах, размещенных в сводном реестре государственных и муниципальных услуг, предназначенных для распространения посредством сети Интернет, а также предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Принятие закона позволит обеспечить:

- снижение издержек граждан и организаций на преодоление административных барьеров, прямое взаимодействие с органами государственной власти;
- повышение качества и эффективности исполнения услуг;
- единообразную правовую регламентацию действий и процедур по исполнению государственных и муниципальных услуг, процедур внутренней деятельности органов власти и их взаимодействия между собой;
- контроль и доступность для граждан и организаций к информации о порядке и ходе исполнения государственной и муниципальной услуге на любой стадии.

В связи с вышесказанным нами предлагается иное название закона (что более рельефно обозначает и его предметную область регулирования) и иная концепция проекта такого закона. Более того, сектором информационного права Института государства и права РАН во главе с д.ю.н. Бачило И.Л. подготовлен и направлен в Государственную Думу альтернативный проект ФЗ «Об общих принципах организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

### ***Проблемы правового регулирования электронного документооборота***

В части нормативного правового обеспечения установления порядка и правил организации в целом электронного документооборота и использования информационных ресурсов, в том числе и при предоставлении государственных услуг в Российской Федерации, в настоящее время сложилась весьма парадоксальная картина. С одной стороны, бурное развитие информационно-коммуникационных технологий и необходимость снижения разного рода издержек вовлекает и заставляет все субъекты правоотношений все больше и больше использовать электронные документы и электронный документооборот в бизнесе, в общественных отношениях и при взаимодействии между собой, с ОГВ, ОГВ между собой.

С другой стороны, в этой части в Российской Федерации отсутствует внятная государственная политика и система эффективного законодательства, регулирующая данную сферу правоотношений. А это, в свою очередь, сводит на нет затраты и все преимущества электронного документооборота. В настоящее время первичные электронные документы, несмотря на наличие отдельных норм (как правило, декларативных) в практическом применении еще не уравниваются с документами на бумажном носителе, и по факту в большей части общественных правоотношений нелегитимны. Причем эта нелегитимность проявляется в отношениях граждан и организаций, как правило, и прежде всего, с органами государственной власти и судами.

К основным системообразующим нормативным правовым актам действующего законодательства РФ в части обеспечения электронного документооборота при организации деятельности ОГВ в сфере предоставления (оказания) государственных услуг относятся:

- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ;

- Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- Федеральный закон от 10.01.2002 N 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»;
- Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ «О персональных данных»;
- Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Федеральный закон от 22.12.2008 N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 22.10.2004 N 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Анализ содержания этих законов показывает полное отсутствие взаимоувязки и их гармонизации в части применения электронных документов и электронного документооборота. При этом собственно закон «Об электронном документе и документообороте» отсутствует. И это в то время, когда есть четкое понимание, что государственные и муниципальные услуги невозможно эффективно реализовать иначе, чем посредством дистанционных электронных форм взаимодействия и электронного документооборота. И это в то время, как в большинстве стран СНГ такие законы приняты и действуют еще со второй половины 90-х годов прошлого века. С одной стороны, в действующем законодательстве РФ нет запрета на использование электронных документов какими-либо субъектами, а, с другой стороны, нормы как отдельных специальных (отраслевых) законов, так и большинства системообразующих и тем более подзаконных нормативных правовых актов, устанавливают ограничения и препятствия по использованию электронных документов.

Так, например, ГК РФ (ст. 160) устанавливает возможность и право при совершении сделок использовать электронную цифровую подпись или иные аналоги собственноручной собственности. АПК РФ (ст. 75) и ГПК РФ (ст. 71) декларирует, что документы, полученные посредством факсимильной, электронной или иной связи, а также документы, подписанные электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, допускаются в качестве письменных доказательств в случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом, иным нормативным правовым актом или договором.

ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» устанавливает, что «в целях заключения гражданско-правовых договоров или оформления иных правоотношений, в которых участвуют лица, обменивающиеся электронными сообщениями, обмен электронными сообщениями, каждое из которых подписано электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи отправителя такого сообщения, в порядке, установленном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или соглашением сторон, рассматривается как обмен документами» (ст. 11, ч.4).

ФЗ «Об электронной цифровой подписи» устанавливает, что «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также организации, участвующие в документообороте с указанными органами, используют для подписания своих электронных документов электронные цифровые подписи уполномоченных лиц указанных органов, организаций» (ст. 16, ч.1).

Таким образом, все вышеприведенные нормы при определенных условиях обеспечивают возможность легального использования электронных документов и электронного документооборота во взаимоотношениях ОГВ и всех иных субъектов. При этом отметим, что все эти нормы не являются обязывающими и нет общей нормы, уравнивающей нормативно употребляемую дефиницию и понятие «письменная форма» с дефиницией «электронная форма».

В то же время подавляющее большинство общесистемных Законов, практически все нормы специальных Законов действующего законодательства РФ, где сформулированы нормы по представлению тех или иных документов, устанавливают требования к документам, выполненным традиционно на бумажных носителях. Так, ряд Законов в части государственной регистрации тех или иных прав, объектов, договоров устанавливает требования и порядок представления первичных правоустанавливающих документов на бумажном носителе, выполненных в

установленном порядке. Свидетельства о регистрации также оформляются по установленным требованиям в форме документа на бумажном носителе. Электронная форма исходных правоустанавливающих документов в каком-либо виде, как и самих выдаваемых свидетельств, этими нормами не предусмотрена, т.е. фактически запрещена.

Часто к отдельным видам первичных правоустанавливающих документов предъявляется требование представления документа, заверенного нотариально. Однако нормами Закона «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утвержденными ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) не предусмотрены процедуры нотариального заверения электронных документов.

В бизнесе, в расчетах и в банковской деятельности сегодня наиболее широко используются электронные документы и электронный документооборот. Однако при возникновении споров при необходимости обращения в суд того или иного субъекта суды первичные электронные документы не принимают и не исследуют. Подзаконными нормативными актами Высших Судов установлены требования и порядок по оформлению документов, приобщаемых к делу. Так, при необходимости представить в суд первичный электронный документ необходимо изготовить (распечатать) его копию на бумажном носителе, заверить ее в установленном порядке. И только такой документ исследуется судом и приобщается к материалам дела.

Первичный электронный документ, как и документ на бумажном носителе (оригинал), во всех цепочках в своем жизненном цикле от его составления, применения в правоотношениях и деятельности субъектов и до сдачи и хранения в архивных фондах, должен использоваться по возможности в той же форме и в том же формате, в каком документ был изначально создан, но в любом случае всегда в электронной форме (последнее замечание больше относится к особенностям организации долговременного архивного хранения электронных документов).

#### ***Юридическая значимость электронных документов и проблемы применения электронных аналогов собственноручной подписи***

Юридическая сила как официальных документов, так и прочих индивидуальных актов, обеспечивается их соответствием требованиям, установленным законом, и наличием вытекающих из них необходимых реквизитов. Одним из обязательных и важных реквизитов документа, обеспечивающим юридическую силу документа, являются собственноручная подпись физического или должностного лица, составившего документ. Подпись - это реквизит, устанавливаемый в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов, стандартов или обычаев делового оборота, выражающий волеизъявление и персонально удостоверяющий документ и подтверждающий согласие подписавшего лица со всем, что изложено в содержании документа, и что предполагает определенную его ответственность.

В части порядка применения электронной цифровой подписи принят и с января 2002 года действует федеральный закон «Об электронной цифровой подписи». Данный Закон, в отличие от ГК РФ, устанавливает порядок применения электронного аналога собственноручной подписи с применением асимметричных криптографических и связанных между собой открытых и закрытых ключей, позволяющего обеспечить степень защиты подписи и самого электронного документа (на несколько порядков превышающего степень защиты самых защищенных традиционных документов) и ориентированного на единственную технологию, реализующую высоконадежный криптографический алгоритм защиты по ГОСТ Р 34.10-2001 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Процессы формирования и проверки электронной цифровой подписи». Данный ГОСТ использует криптографические методы в области прикладной математики на основе Хеш-функции, которая занимается преобразованием цифровой документированной информации в зашифрованную форму (свертку) и обратным преобразованием - дешифрованием свертки цифровой информации.

Использование закрытых и открытых ключей электронной цифровой подписи требует наличия развитой территориально-распределенной инфраструктуры удостоверяющих центров (УЦ), позволяющих организовать автоматизированную проверку действия сертификатов владельцев ключей подписи. В Российской Федерации в настоящее время функционирует достаточно много УЦ. Однако они еще разрознены, не увязаны в единую систему кросс-сертификации, действуют, как правило, внутри ведомства или в пределах одного субъекта, что не позволяет по территории РФ свободно и единообразно использовать ключи и реестры открытых ключей подписи, которые ведут разные УЦ.

В электронном документообороте далеко не все виды документов требуют высокотехнологичных (которые, как правило, и высоко затратны) способов защиты электронных

документов и идентификации подписи подписавшего лица. Применение иных аналогов электронной подписи Законом «Об электронной цифровой подписи» не предусмотрено. Более того, этим Законом в случае использования электронного документооборота ОГВ и организациями, взаимодействующими с ОГВ, установлено ограничение на использование иных аналогов электронной подписи (ст. 16, ч. 1).

Реализация алгоритма подписи и защиты электронных документов по ГОСТ Р 34.10-2001 достаточно затратна, требует применения специального программного и аппаратного (закрытый ключ) обеспечения, обучения и определенных навыков. Представляется нереальным в соответствии с требованиями данного Закона при использовании электронного документооборота законодательно обязать все организации и тем более обязать всех граждан применять электронную цифровую подпись. Более того, как показала восьмилетняя практика применения этого закона, норма, обязывающая должностных лиц всех уровней ОГВ и МСУ применять электронную цифровую подпись в электронных документах, не работает ни в ОГВ, ни тем более в МСУ, а случаи ее исполнения и применения редки и единичны.

Использование электронной цифровой подписи для большого слоя граждан и населения еще непосильная и нереальная задача в обозримом будущем.

С другой стороны, применение электронной цифровой подписи и высоконадежной криптографической защиты электронного документа в соответствии с требованиями этого Закона в связи с отсутствием норм по биометрической привязке закрытого ключа подписи к владельцу сертификата ключа не увязывается и сводится на нет возможностью и легкостью передачи закрытого ключа подписи и подписания документов неуполномоченными третьими лицами, а также сложностью доказывания установления электронной цифровой подписи в электронный документ при отказе от своей подписи должностного лица по тем или иным причинам.

Следует также помнить, что электронная цифровая подпись в соответствии с требованиями Закона не является универсальной подписью. Она регистрируется строго под определенные виды применения и деятельности, и использование такой подписи не по назначению ведет к ничтожности электронного документа (например, ЭЦП для налоговых деклараций нельзя использовать для подписания каких-либо иных документов), и у одного и того же лица действующих сертификатов ЭЦП может быть до бесконечности много. Все это усложняет и удлинняет (во времени) процедуру их применения и не способствует повышению эффективности электронного документооборота. В то же время отдельные виды электронных документов, обрабатываемые как при переписке, так и при осуществлении государственных услуг хозяйствующим юридическим лицам, гражданам и населению, не требуют сверхвысокой степени защищенности, которую обеспечивает ЭЦП.

Соответственно, необходимо принять взамен действующего Федерального закона «Об электронной цифровой подписи» закон «Об электронной подписи», в котором должны быть нормы, предусматривающие и допускающие применение в электронном документообороте любые иные электронные аналоги собственноручной подписи и их градацию.

### ***Широкодоступная доверенная среда - гарант обеспечения юридически значимого электронного документооборота и государственных услуг***

Юридическую значимость электронных документов, направляемых гражданами и организациями в ОГВ, можно обеспечить, не применяя ЭЦП, более простыми и эффективными мерами, например, за счет развития сетевой инфраструктуры и организации доверенной сети и среды на базе государственного кириллического домена «.рф». Такая сеть и среда функционирует параллельно сети Интернет, будет подконтрольна и управляться государством. В ней законом будет исключена анонимность.

В рамках такой сети можно будет создать национальную единую базу данных универсальных идентификаторов (URI) как «корневых» идентификаторов органов государственной власти и МСУ (в обязательном порядке), юридических и физических лиц, их ресурсов, сервисов и официальных E-mail адресов с построением системы авторизации в сети абонентов-пользователей мобильных телефонов и их SIM-карт (ENUM). В такой доверенной среде, контролируемой государством, можно будет достаточно просто организовать оборот и обмен юридически значимыми электронными документами, причем не только на основе использования ЭЦП, но и без ЭЦП. Это очень важно, поскольку это упрощает реализацию ОГВ и МСУ процедуру оказания государственных услуг гражданам и населению, где их реализация требует документального

оформления, и такие электронные документы далеко не всегда необходимо и нужно защищать ЭЦП (что достаточно затратно). Далеко не все граждане-пользователи сети, как и многие госучреждения и МСУ, еще очень долго будут не в состоянии (или не будут иметь возможности) использовать ЭЦП для подписания своих писем, запросов, деклараций и иных электронных документов.

В такой сети представляемые услуги гарантированы с установленным качеством. ОГВ и иные субъекты несут полную ответственность в соответствии с действующим законодательством, а нарушения требований законодательства сведены к минимуму, поскольку легко выявляются и всегда будут документироваться с фиксацией времени и иных атрибутов маршрутной адресации.

Такая государственная сеть фактически являет собой практическую форму реализации Концепции «Электронного правительства» и информационного общества. Для государственных структур использование должно быть обязательным, для всех иных субъектов добровольным. В то же время все иные субъекты должны осознавать, что если они хотят использовать государственную сеть в своей деятельности, получать государственные услуги, вступать в официальные отношения, контакты или переписку с государственными органами и иными субъектами, получать и использовать в своей деятельности электронные официальные ответы и документы, то эти субъекты должны официально пройти установленную процедуру регистрации в государственной сети.

#### ***Необходимость принятия федерального закона «Об электронном документе и документообороте» и снятия барьеров и ограничений по использованию электронных документов***

В настоящее время в определенных кругах, близких к Правительству РФ, сложилось ошибочное мнение, что Российской Федерации специальный федеральный закон «Об электронном документе и документообороте» не нужен. Достаточно всего лишь иметь федеральный закон «Об электронной подписи». Федеральный закон, предметом которого является узкая область по установлению порядка применения как электронной цифровой подписи, так и электронной подписи, не охватывает и не в состоянии охватить предметную область по применению электронного документа и документооборота.

Государственная Дума, рассматривая проект федерального закона «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций» в отсутствие закона «Об электронном документе и документообороте», совершает системную ошибку, отрицательные последствия которой нетрудно спрогнозировать.

Предметом федерального закона «Об электронном документе и документообороте» должно быть:

- установление единого понятийного аппарата, общих принципов организации документооборота на основе использования информационно-коммуникационных технологий;
- установление общих по порядку документирования требований к форме и форматам представления электронных документов, реквизитам электронного документа и атрибутам формы его представления и оборота;
- установление требований по порядку применения, передачи и получения электронных документов, установление порядка перехода и оформления документов на бумажных носителях в электронную форму и обратно;
- установление требований по порядку оформления копий документов;
- установление требований по защите электронных документов и порядку применения того или иного электронного аналога собственноручной подписи в зависимости от видов и важности документов.

В законе необходимо сформулировать нормы в части:

- приравнивания «электронной формы» представления документированной информации к «письменной форме»;
- установления права представлять электронные документы (или электронные копии документов на бумажном носителе) там, где закон или иной нормативный правовой акт требует

представления документа на бумажном носителе (за исключением случаев, когда закон устанавливает прямой запрет на использование электронных документов);

- установления общей отсылочной нормы о том, что все иные действующие Федеральные законы РФ действуют в той части, в какой они не противоречат нормам и требованиям закона «Об электронном документе и документообороте»;

- установления права на обращение в ОГВ граждан, физических лиц и организаций в любой доступной им форме.

Разработка и принятие указанных проектов федеральных законов не отменяет проведения огромной работы по разработке изменений и дополнений в части приведения в соответствие действующего законодательства РФ с нормами предлагаемых проектов законов и снятию административных барьеров и ограничений по применению электронных документов и электронного документооборота по всему спектру законодательства РФ.

В этой связи, прежде всего, потребуется существенно дополнить Закон «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утвержденный ВС РФ 11.02.1993 №4462-1), ряд специальных федеральных законов по государственной регистрации записей актов гражданского состояния, государственной регистрации тех или иных прав, объектов, договоров в части установления норм, легализующих порядок и процедуры форм нотариального заверения электронных документов и электронной государственной регистрации.

Так, ряд законов в части государственной регистрации тех или иных прав, объектов, договоров устанавливает требования и порядок представления первичных правоустанавливающих документов на бумажном носителе, выполненных в установленном порядке. Свидетельства о регистрации также оформляются по установленным требованиям в форме документа на бумажном носителе. Электронная форма исходных правоустанавливающих документов в каком-либо виде, как и самих выдаваемых свидетельств, этими нормами не предусмотрена, т.е. фактически запрещена.

Часто на отдельные виды первичных правоустанавливающих документов установлено требование представления документа, заверенного нотариально. Однако до настоящего времени нормы Закона «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утвержденными ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) не предусматривают процедуры нотариального заверения электронных документов.

В бизнесе, в расчетах и в банковской деятельности сегодня наиболее широко используются электронные документы и электронный документооборот. Однако в настоящее время при возникновении споров при необходимости обращения в суд того или иного субъекта суды первичные электронные документы не принимают и не исследуют. Подзаконными нормативными актами Высших судов установлены требования и порядок по оформлению документов, приобщаемых к делу. Так, при необходимости представить в суд первичный электронный документ необходимо изготовить (распечатать) его копию на бумажном носителе, заверить ее в установленном порядке, и только такой документ исследуется судом и приобщается к материалам дела. Соответственно, в АПК РФ, ГПК РФ, УПК РФ и иные подзаконные акты Высших судов необходимо вносить изменения и дополнения в части формирования электронных дел и порядка исследования и приобщения электронных документов к материалам дела.

Порядок организации работы с электронными архивными документами также требует определенной реорганизации деятельности архивных учреждений. Электронный документ должен проходить все цепочки движения и использования в своем жизненном цикле в электронной форме. Только в этом случае мы достигнем полного равенства электронных документов и традиционных документов на бумажном носителе в своем общественном предназначении и обороте.

Таким образом, при строительстве «Электронного правительства» для успешного завершения Федеральной целевой программы «Электронная Россия», практической реализации предоставления государственных и муниципальных услуг при приоритетном использовании электронных форм взаимодействия граждан, иных физических лиц и организаций с ОГВ неотлагательно необходимо:

1. Разработать проекты и принять, желательно одним пакетом, следующие недостающие федеральные законы:

- ФЗ «Об общих принципах организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

- ФЗ «Об электронной подписи»;
- ФЗ «Об электронном документе и документообороте»;
- 2. Разработать и принять изменения и дополнения по устранению административных барьеров и ограничений по применению электронных документов и электронного документооборота по всей структуре органов государственной власти, судебной системе, по всем отраслям и всему спектру действующего законодательства РФ;
- 3. Построить и развивать подконтрольную государству сетевую инфраструктуру – доверенную сеть и среду на базе государственного кириллического домена «.рф».

**Литература:**

1. *Послание Президента Российской Федерации от 12.11.2009 // Российская газета. - №5038 (214). - 13.11.2009 г.*
2. *Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 (ред. от 10.03.2009) "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" // СЗ РФ от 04.02.2002, N 5, ст. 531.*
3. *Указ Президента РФ от 19.11.2002 N 1336 (ред. от 15.11.2004, с изм. от 12.12.2005) "О федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)" // СЗ РФ от 25.11.2002, N 47, ст. 4664; Указ Президента РФ от 10.03.2009 N 261 "О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)" // СЗ РФ от 16.03.2009, N 11, ст. 1277.*
4. *Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ от 14.11.2005, N 46, ст. 4720.*
5. *Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 N 632-р (ред. от 10.03.2009) «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ от 19.05.2008, N 20, ст. 2372.*
6. *Проект федерального закона № 254940-5 «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&7E1B92A2F4174570C325763900243787](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&7E1B92A2F4174570C325763900243787).*
7. *Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 N 679 (ред. от 04.05.2008) «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» // СЗ РФ от 21.11.2005, N 47, ст. 4933.*
8. *Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 N Пр-212) // Российская газета, N 34, 16.02.2008.*