

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

М. В. Бородин*

О терминах и принципах в сфере электронного документооборота

Аннотация. Значению принципов и терминологии в сфере электронного документооборота законодатель уделяет недостаточное внимание. Данная область требует не формального, а сущностного подхода. В действующих нормативных правовых актах и стандартах существует системная неувязанность таких терминов и понятий, как подлинник документа, копия документа, электронный образ документа и электронная копия документа. Автор детально обосновывает, что однозначно определяемым понятием может быть только копия электронного документа на бумажном носителе. Автор констатирует отсутствие понятий «оригинал» и «копия» в отношении любого цифрового документа. С целью обеспечения адекватного уровня информационной безопасности и долговременной сохранности электронных документов предлагается ввести в правовой оборот определение «резервная копия электронного документа» или «резервная копия носителя информации». В разрезе терминологического вакуума в сфере оборота документов в электронном виде анализируются действующие принципы. В отличие от европейского принципа эквивалентности электронного и бумажного документа, в российском законодательстве приоритет имеют сведения, содержащиеся на бумажном носителе. Кроме определенности и должной унификации терминологии и понятийного аппарата, подчеркивается важность установления единых принципов организации электронного документооборота.

Ключевые слова: документооборот, электронный документ, термины, понятия, принципы, копия, электронный образ документа, дубликат, экземпляр, подлинник, оригинал, эквивалентность.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.63.2.102-109

Бурное развитие информационно-коммуникационных технологий стало причиной довольно широкого распространения термина «электронный документ». В современных условиях сочетания оборота традиционных документов и электронного документооборота возникает необходимость перевода документа из аналоговой формы в цифровую и наоборот. Правовую терминологию, понятийный аппарат и принципы ор-

ганизации электронного документооборота приходится расширять.

Именно в процессе исполнения документа, указывает И. Л. Бачило, возникают задачи по созданию новых документов (первичных и вторичных), по его копированию, предоставлению заинтересованным структурам, сбору мнений и предложений, доработке некоторых документов при их подготовке к принятию и введению в действие¹. Как верно отметил С. И. Семилетов,

¹ Бачило И. Л. Информационное право : учебник для вузов. М., 2010. С. 175.

© Бородин М. В., 2016

* Бородин Максим Викторович, аспирант кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (ЮУрГУ)

[borodin.maksim@gmail.com]

454047, Россия, г. Челябинск, 60 лет Октября, д. 2, кв. 4

в отношении электронного документа отсутствуют понятия «оригинал» и «копия»². Однако некоторые исследователи в своих работах выделяют следующие термины и определения³:

- подлинник электронного документа — это первоначальный экземпляр электронного документа;
- дубликат электронного документа — повторный экземпляр электронного документа, применяемый при невозможности по техническим причинам использовать первоначальный;
- копия электронного документа — распечатка информационного содержимого электронного документа на бумажном носителе.

Считаем, что в силу самой цифровой природы электронного документа любая его электронная копия является экземпляром подлинника. Поток составляющих документа битов при копировании не изменяется, что является одним из существенных свойств электронного документа. При этом в соответствии с ГОСТ Р 54471-2011 различия между переданными и полученными файлами могут быть вызваны ошибками при передаче или преднамеренным изменением одного из этих файлов. То, что посланный и полученный файлы содержат идентичные данные, доказывается эквивалентностью любых двух копий. Первоочередная потребность заключается в том, чтобы показать, какой файл является первоисточником, а какой — копией, т.е. какой из файлов был создан первым. В ряде случаев этот вопрос может быть решен путем сопоставления времени сохранения файлов: полученный файл должен был быть сохранен в более поздний момент времени по сравнению с передававшимся

файлом⁴. Таким образом, установление первоисточника сводится к способности доказать надежность и точность определения времени двух событий.

Согласно ГОСТ Р 54989-2012 цель копирования электронных документов заключается в поддержании их аутентичности и пригодности к использованию путем перемещения со старых носителей информации на новые носители с теми же спецификациями формата, без каких-либо потерь структуры, контента или контекста. Лежащий в основе электронных документов поток битов остается неизменным при копировании на новые носители информации⁵. К тому же любая запись или копирование одного и того же файла, указывает С. И. Семилетов, независимо от количества их «копий», места размещения и носителей является одним документом⁶. Особенность файловой формы представления электронных цифровых документов проявляется в том, что при копировании файлов каждая последующая копия файла равноценна и равнозначна первой копии созданного файла и физическое местонахождение записи файла документа на материальном носителе не имеет существенного значения. То есть в отношении электронного цифрового документа отсутствуют понятия «оригинал» и «копия», они не имеют смысла, присущего традиционным бумажным документам⁷. Соответственно, понятие «дубликат электронного документа» неуместно. Копия электронного документа, полученная методом копирования информации (файла), является очередным экземпляром оригинала (подлинника). Однако может быть и электронная копия электронного

² Семилетов С. И. Документы и документооборот как объект правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 16.

³ Шибанов Д. В. Унификация организационно-правового обеспечения электронного документооборота органов государственной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7 — 8, 16–18.

⁴ ГОСТ Р 54471-2011/ISO/TR 15801:2009. Системы электронного документооборота. Управление документацией. Информация, сохраняемая в электронном виде. Рекомендации по обеспечению достоверности и надежности (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 18 октября 2011 г. № 466-ст). М. : Стандартинформ, 2012.

⁵ ГОСТ Р 54989-2012/ISO/TR 18492:2005. Обеспечение долговременной сохранности электронных документов (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 17 сентября 2012 г. № 325-ст). М. : Стандартинформ, 2013.

⁶ Семилетов С. И. Документы и документооборот как объект правового регулирования. С. 16.

⁷ Указ. соч. С. 61.

документа, которая содержит исключительно содержательную часть электронного документа или иные отдельные реквизиты.

Обобщая вышесказанное, из трех понятий «подлинник электронного документа», «дубликат электронного документа» и «копия электронного документа» однозначно определяемым понятием может быть копия электронного документа на бумажном носителе. Данную позицию обосновываем такими квалифицирующими признаками информации, как:

- самостоятельность по отношению к ее носителю, что означает допустимость замены последнего без утраты информацией ее значения;
- сохранение информации у передающего субъекта;
- возможность сохранения информации и последующего использования как непосредственно, так и в целях получения иной информации;
- возможность многократного использования и неисчерпаемость ресурса⁸.

Необходимо отметить, что кроме системной неувязанности легальных определений терминов «информация», «документированная информация», «электронное сообщение», «документ», «электронный документ», «печать»⁹, добавляются еще «подлинник документа», «копия документа», «электронный образ документа», «электронная копия документа». Так, в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти введено понятие электронного образа документа, определяемого как электронная копия документа, изготовленного на бумажном носителе¹⁰. Отправитель электронного сообщения, содержащего электронную копию документа, несет

ответственность за соответствие содержания электронной копии содержанию подлинника документа на бумажном носителе¹¹.

При рассмотрении ГОСТ Р 7.0.8-2013 в разрезе оборота документов в электронном виде можно выделить следующие термины¹²:

- Подлинник документа — первый или единственный экземпляр документа.
- Дубликат документа — повторный экземпляр подлинника документа.
- Копия документа — экземпляр документа, полностью воспроизводящий информацию подлинника документа.
- Электронная копия документа — копия документа, созданная в электронной форме.
- Заверенная копия документа — копия документа, на которой в соответствии с установленным порядком проставлены реквизиты, обеспечивающие ее юридическую значимость.
- Конвертирование (электронных документов), конвертация (электронных документов) — процесс перемещения электронных документов с одного носителя на другой или из одного формата в другой.
- Миграция (электронных документов) — перемещение электронных документов из одной информационной системы в другую с сохранением аутентичности, целостности, достоверности документов и их пригодности для использования.

Для обеспечения долговременной сохранности электронных документов и, соответственно, для адекватного уровня информационной безопасности, на наш взгляд, необходимо ввести в правовой оборот определение «резервная копия электронного документа» или «резервная копия носителя информации» с пе-

⁸ Венгеров А. Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические вопросы). М., 1978. С. 56.

⁹ Семилетов С. И., Соловьев В. Ю. Законодательная база электронного документооборота в Российской Федерации // Информационное право. 2011. № 3. С. 7—13.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 7 сентября 2011 г. № 751 «О внесении изменений в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // Российская газета. 2011. № 207.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. № 754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 39. Ст. 4614; 2011. № 32. Ст. 4840; 2012. № 38. Ст. 5102; 2013. № 15. Ст. 1791.

¹² ГОСТ Р 7.0.8-2013. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Дело-производство и архивное дело. Термины и определения (утв. приказом Росстандарта от 17 октября 2013 г. № 1185-ст) // Документ опубликован не был.

речислением всех существенных признаков. Технология сохранения юридически значимых электронных документов в государственных электронных архивах и доступа к ним по истечении значительного периода времени должна быть детально проработана. В добавление к этому, указывает С. И. Семилетов, в архивных учреждениях всегда будет возникать объективная необходимость перевода документов из одного формата представления в другой в целях организации долговременного хранения архивных электронных документов и сохранения цифрового наследия как современного пласта культурного наследия. В таких случаях необходимо установить юридическую процедуру заверения электронных документов в новом формате и вменить ее в обязанность архивным учреждениям¹³.

В ГОСТ Р 54471-2011 зафиксировано, что для использования в качестве документальных доказательств может возникнуть необходимость представить выдачу из электронных систем хранения в виде бумажных копий либо в виде электронных объектов на соответствующих носителях. Как правило, такие копии должны быть заверены в соответствии с установленными требованиями как точные копии оригинала, с тем чтобы уменьшить вероятность их неприятия или оспаривания. В данном случае необходимо предусматривать подписание копии уполномоченным лицом или иную процедуру подтверждения точности копии. Меры безопасности должны охватывать резервные и иные копии хранимой информации, поскольку их целостность важна в тех случаях, когда они используются взамен (для замены) хранящихся в системе данных. В случае возникновения сомнений относительно аутентичности электронных файлов цифровые подписи могут

быть использованы в качестве доказательства, подтверждая, что всякий сохраненный или полученный путем передачи файл содержит ту же информацию, что и исходный файл¹⁴.

Вместе с тем из анализа Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁵ (далее — Закон об информации) следует, что термин «электронный документ» является неиспользуемым, т.е. помимо предписания-дефиниции нигде в Законе не употребляется. По мнению С. И. Семилетова, термином «электронный документ» можно охватить все используемые в законодательстве Российской Федерации дефиниции, связанные с электронным представлением информации и ее оборотом. Этот термин является наиболее удобным для российской правовой системы¹⁶. Ключевое положение термина «электронный документ» отмечается и другими исследователями¹⁷.

Далее обратимся к постановлению Правительства РФ, которое диктует необходимость формирования единых стандартов представления электронных документов, процедур обеспечения подтверждения и проверки их аутентичности, а также процедур (протоколов) обмена электронными документами¹⁸. Впрочем, кроме общих правил и единого подхода к организации, практика требует установления идеологии — единых принципов электронного документооборота, которые необходимо закреплять в базовом Законе об информации:

- принцип технологической нейтральности и функциональной эквивалентности;
- принцип эквивалентности электронного и бумажного документа;
- принцип совместимости технологий и форматов;
- принцип преемственности стандартов.

¹³ Семилетов С. И. Правовые аспекты признания электронных документов при организации международного электронного обмена // Информационное право и становление основ гражданского общества в России : сб. статей. 2008. С. 241–242.

¹⁴ ГОСТ Р 54471-2011/ISO/TR 15801:2009.

¹⁵ Российская газета. 2006. № 165.

¹⁶ Семилетов С. И. Документы и документооборот как объект правового регулирования. С. 18.

¹⁷ Шамраев А. В. Правовое регулирование информационных технологий: анализ проблем и основные документы. М., 2003. С. 28.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2012 г. № 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 38. Ст. 5102.

В этом аспекте согласимся с правовой мыслью Р. Дворкина, который утверждает, что право включает не только нормы, но и принципы¹⁹. Их отличие от норм в том, что норма всегда либо полностью применима, либо совершенно неприменима, в то время как принципы можно различать на основе других критериев²⁰. С прицелом на изложенный в данном исследовании терминологический вакуум и отсутствие адекватных принципов в плоскости электронного документооборота готовы дискутировать с Ю. А. Тихомировым, определившим, что превеличение роли понятий и принципов может привести к потере эластичности и неспособности адаптироваться к новым социальным условиям²¹. Как само право — феномен культуры, так и правовые феномены, явления, правовые понятия и принципы являются по сути своей единым живым организмом, требующим постоянного изучения и отражения в соответствующих нормативных актах.

Теперь рассмотрим одну из особенностей применения электронного документооборота в России. Подчеркнем, что законодательство ряда европейских государств предусматривает эквивалентность электронного и бумажного документа²². В российском же законодательстве зафиксировано приоритетное значение сведений, содержащихся на бумажном носителе, в случае расхождения данных на бумажном и электронном носителях. Так, при рассмотрении Единого государственного реестра прав на электронных носителях, являющегося частью единой федеральной информационной системы, объединяющей государственный кадастр недвижимости на электронных носителях и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях, выделяется принцип

приоритетности в случае расхождения сведений в реестрах или записях, содержащихся на бумажном носителе, над сведениями в реестрах или записях, ведущихся на электронном носителе:

- в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»²³ единый государственный реестр прав ведется на бумажных и электронных носителях. При несоответствии между записями на бумажных носителях и электронных носителях приоритет имеют записи на бумажных носителях;
- в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»²⁴ ведение государственного кадастра недвижимости осуществляется на бумажных и (или) электронных носителях. При несоответствии между сведениями на бумажных носителях и электронных носителях приоритет имеют сведения на бумажных носителях.

Полагаем, что указанный приоритет, во-первых, может быть связан с ограничением максимального срока действия сертификата ключа проверки электронной подписи, который определяется при сертификационных испытаниях средств криптографической защиты информации Федеральной службой безопасности РФ. Согласно утвержденным требованиям срок действия ключа проверки электронной подписи не должен превышать срок действия ключа электронной подписи более чем на 15 лет²⁵. Во-вторых, наиболее важной задачей стратегии долговременной сохранности является обеспечение аутентичности документов. Аутентичные электронные документы — это документы, которые являются именно тем,

¹⁹ Привод. по: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008. С. 17.

²⁰ Mackie J. The third of law // Philosophy a public affairs. Princeton, 1977. Vol. 7. № 1. P. 3.

²¹ Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 17.

²² Бородин М. В., Кирюшкин С. А. Европейский опыт регулирования электронной подписи и электронной аутентификации // BIS Journal — Информационная безопасность банков. 2011. № 3. С. 17–18.

²³ Российская газета. 1997. № 145.

²⁴ Российская газета. 2007. № 165.

²⁵ Приказ ФСБ РФ от 27 декабря 2011 г. № 796 «Об утверждении Требований к средствам электронной подписи и Требований к средствам удостоверяющего центра» (зарегистрирован в Минюсте РФ 9 февраля 2012 г. № 23191) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 16.04.2012. № 16.

чем они претендуют быть, т.е. это надежная информация, которая не была искажена, изменена или как-либо иначе испорчена с течением времени²⁶.

В то же время в рамках подпрограммы «Информационное государство» ожидается разработка в 2015 году проекта федерального закона «Об электронном документе и электронном документообороте», включающего такие аспекты, как:

- понятие электронного документа и электронного документооборота;
- принципы;
- порядок взаимодействия субъектов;
- положения о юридической значимости электронного документа;
- порядок создания и обработки электронных документов и осуществления электронного документооборота;
- ответственность за нарушение положений закона²⁷.

Анализ состояния действующего законодательства Российской Федерации показывает, что тенденция перехода на электронные формы взаимодействия требует большой комплексной работы по систематизации законодательства и устранению административных

барьеров и ограничений законодательства во всей сфере правоотношений. Это, в свою очередь, указывает на необходимость разработки проектов ряда недостающих федеральных законов, устанавливающих принципы и общий порядок организации электронного документооборота. Только один суперинститут «правовой режим информации, информационных ресурсов и коммуникаций», пишет И. Л. Бачило, должен быть раскрыт в системе терминов по каждому направлению и создать основу для формулирования правовых дефиниций как обязательных для всей системы информационного законодательства²⁸. Основные принципы работы с электронными документами, нормы, обеспечивающие правовой режим и юридическую силу электронных документов, порядок организации электронного документооборота, другие проблемы общего характера должны быть предусмотрены при разработке проектов законов об электронном документе или об общих правилах организации электронного оборота документов²⁹. Более того, формирование адекватной правовой основы для сферы юридически значимого электронного документооборота является залогом развития экономики Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бачило И. Л. Информационное право : учебник для вузов. — М. : Юрайт, 2010. — 454 с.
2. Бородин М. В., Кирюшкин С. А. Европейский опыт регулирования электронной подписи и электронной аутентификации // BIS Journal — Информационная безопасность банков. — 2011. — № 3. — С. 17–18.
3. Венгеров А. Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические вопросы). — М. : Юрид. лит., 1978. — 208 с.
4. Семилетов С. И. Документы и документооборот как объект правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. — 27 с.
5. Семилетов С. И. Правовые аспекты признания электронных документов при организации международного электронного обмена // Информационное право и становление основ гражданского общества в России : сб. статей. — 2008. — С. 241–242.

²⁶ Thibodeau K. Overview of Technological Approaches to Digital Preservation in the Coming Years // The State of Digital Preservation: An International Perspective. Conference Proceedings. Washington, DC : Council on Library and Information Resources, April 2002.

²⁷ Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.

²⁸ Бачило И. Л. О терминах и понятиях в праве // URL: <http://www.igpran.ru/articles/3672/> (дата обращения: 14 мая 2015 г.).

²⁹ Бачило И. Л. Информационное право : учебник для вузов. М., 2010. С. 178.

6. Семилетов С. И., Соловьев В. Ю. Законодательная база электронного документооборота в Российской Федерации // Информационное право. — 2011. — № 3. — С. 7—13.
7. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. — М. : Формула права, 2008. — 400 с.
8. Шамраев А. В. Правовое регулирование информационных технологий: анализ проблем и основные документы. — М. : Статут, 2003. — 1013 с.
9. Шибяев Д. В. Унификация организационно-правового обеспечения электронного документооборота органов государственной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — 30 с.
10. Mackie J. The third of law // Philosophy a public affairs. — Princeton, 1977. — Vol. 7. — № 1. — P. 3.

Материал поступил в редакцию 14 мая 2015 г.

ON THE CONCEPTS AND PRINCIPLES IN THE SPHERE OF ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT

BORODIN Maxim Victorovich — Postgraduate Student of the Department of Constitutional and Administrative Law of the South Ural State University(SUSU)
[borodin.maksim@gmail.com]
454047, Russia, Chelyabinsk, ul. 60 let Oktyabrya, d. 2, kv.4.

Review. *The law maker pays little attention to the importance of principles and terminology in the sphere of electronic documents management. This sphere requires an essential rather than formal approach. The Author notes that there is a systematic inconsistency of such terms as “an original document”, “a copy of a document”, “electronic image of a document” and “an electronic copy of a document” in current legal instruments and standards. The Author substantiates in detail that only the concept of a copy of an electronic document on paper can be unequivocally defined. The Author also notes the absence of the concepts “an original document” and “a copy” regarding any electronic (digital) document. In order to ensure an adequate level of security and long-term preservation of electronic documents the author offers to introduce into circulation the concepts of “a backup copy of an electronic document” and “a backup copy of a data carrier”. The author analyzes the existing principles in terms of terminology vacuum in the sphere of documents management. In contrast to the European principle of equivalence of electronic and paper documents, in Russia the alternative principle of priority of data contained on a paper carrier prevails. Besides the requirement for certainty and unification of the terminology and conceptual framework, the author also underlines the importance of establishing unified principles of electronic documents management.*

Keywords. *Document circulation, electronic document, terms, concepts, principles, copy, electronic image of a document, duplicate, copy, original document, equivalence*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bachilo I. L. Informacionnoe pravo : uchebnik dlya vuzov. — M. : YUrajt, 2010. — 454 с.
2. Borodin M. V., Kiryushkin S. A. Evropejskij opyt regulirovaniya ehlektronnoj podpisi i ehlektronnoj autentifikacii // BIS Journal — Informacionnaya bezopasnost' bankov. — 2011. — № 3. — S. 17—18.
3. Vengerov A. B. Pravo i informaciya v usloviyah avtomatizacii upravleniya (Teoreticheskie voprosy). — М. : YUrid. lit., 1978. — 208 с.
4. Semiletov S. I. Dokumenty i dokumentooborot kak ob'ekt pravovogo regulirovaniya : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — М., 2003. — 27 с.
5. Semiletov S. I. Pravovye aspekty priznaniya ehlektronnyh dokumentov pri organizacii mezhdunarodnogo ehlektronnogo obmena // Informacionnoe pravo i stanovlenie osnov grazhdanskogo obshchestva v Rossii : sb. statej. — 2008. — S. 241—242.
6. Semiletov S. I., Solov'ev V. YU. Zakonodatel'naya baza ehlektronnogo dokumentooborota v Rossijskoj Federacii // Informacionnoe pravo. — 2011. — № 3. — S. 7—13.

7. *Tihomirov YU. A.* Pravovoe regulirovanie: teoriya i praktika. — M. : Formula prava, 2008. — 400 s.
8. *SHamraev A. V.* Pravovoe regulirovanie informacionnyh tekhnologij: analiz problem i osnovnye dokumenty. — M. : Statut, 2003. — 1013 s.
9. *SHibaev D. V.* Unifikaciya organizacionno-pravovogo obespecheniya ehlektronnogo dokumentooborota organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2011. — 30 s.
10. *Mackie J.* The third of law // Philosophy a public affairs. — Princeton, 1977. — Vol. 7. — № 1. — P. 3.