

НОВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В «БЛОКЕ» ИНФОРМАЦИОННЫХ ЗАКОНОВ: электронные документы продолжают движение вперед

Наталья Храмцовская

ведущий эксперт по управлению документацией компании «ЭОС», член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

О Федеральном законе № 227-ФЗ от 27 июля 2010 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» уже много чего было сказано и написано, особенно в Интернете, но масштабность произошедшего еще только предстоит осмыслить. Одновременно в 26 Федеральных законов были внесены изменения, связанные прежде всего с правовым закреплением возможности использования электронных документов в различных сферах деятельности.

Поскольку изменения эти разнообразны и многочисленны, мы постараемся познакомить читателей с наиболее значимыми из них.

В законодательстве нашей страны есть ряд законов, которые можно условно объединить в так называемый «информационный» блок. Их положения в совокупности составляют ту основу, на которой строится информационное общество и «электронное правительство». В этот блок, в частности, входят следующие законодательные акты:

- «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ,
- «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ,
- «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ,
- «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ.

Во все перечисленные законодательные акты новый закон внес изменения. Анализ этих изменений показывает, что все вместе они существенно модифицируют законодательную базу, создавая благоприятные условия для использования электронных документов.

В законодательство введено понятие «электронный документ»

Знаковым моментом является то, что теперь в Федеральном законе от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» появилось **определение** понятию «электронный документ». Статья 2 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» дополнена подпунктом 11.1 следующего содержания:

*Статья 2 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ
«Об информации, информационных технологиях и о защите информации»*

11.1) электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

Сразу, правда, возникает вопрос: как это определение соотносится с уже существовавшими в законе понятиями «**электронное сообщение**» и «**документированная информация**»?

*Статья 2 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ
«Об информации, информационных технологиях и о защите информации»*

- 10) электронное сообщение – информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети;
- 11) документированная информация – зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель.

Отбрасывая словесные красоты, получается, что отличие «электронного документа» от «электронного сообщения» заключается в «документированности» содержащейся в нем информации (помимо факта передачи по сети).

Документированная же информация, если сопоставить определение федерального закона с профессиональной терминологией отечественного делопроизводства, это хорошо всем нам знакомый «документ». В итоге «огородами» приходим к тому же, что в законе «Об электронной цифровой подписи» от 10.01.2002 № 1-ФЗ было записано просто и ясно:

**Фрагмент
документа**

Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» от 10.01.2002 № 1-ФЗ. Статья 3 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе»

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

электронный документ — документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме.

Надо отметить, что эти терминологические игры не совсем безобидны — они открывают интересные возможности для адвокатов. Обратите внимание на то, что в определении документированной информации вместо привычного для специалистов слова «идентифицировать» стоит намного более двусмысленное «определить». Кроме того, всплывает вопрос о том, насколько широко можно трактовать понятие «материального носителя», ведь многие электронные документы на съемные носители не записываются и существуют «где-то» в компьютерных сетях.

С нашей точки зрения, электронное сообщение правильнее всего было бы трактовать как электронный почтовый конверт (или, в простейших случаях, как электронную почтовую открытку). В этот конверт могут быть вложены как один или несколько документов, так и информация, документом не являющаяся. Подписание такого «конверта» ЭЦП не позволяет незаметно исказить его содержание и дает возможность установить отправителя. Каждый отдельный документ в таком «конверте» также может быть подписан собственными ЭЦП.

Изменился и пункт 3 статьи 11 «Документирование информации».

**Фрагмент
документа**

Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» от 10.01.2002 № 1-ФЗ. Часть 3 статьи 11 «Документирование информации»

Старая редакция

3. *Электронное сообщение*, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, *признается электронным документом*, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе».

Новая редакция

3. *Электронный документ*, *электронное сообщение*, подписанные электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, *признаются равнозначными документу*, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если иное не установлено федеральными законами.

Изменение существенное: электронное сообщение, подписанное ЭЦП, признается не электронным документом, как раньше, а равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью. В итоге любителям логических шарад есть где развернуться: по сути, допускается вариант, когда переданная по сети недокументированная информация, подписанная ЭЦП (например, шуточное послание от одного сотрудника другому) признается равнозначной собственноручно подписанному полноценному документу!

Статья 8 «**Право на доступ к информации**» Закона об информации теперь содержит требование о том, что доступ к информации должен быть обеспечен «в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет»».

А статья 14 «Государственные информационные системы» дополнена следующим положением:

Статья 14 «Государственные информационные системы» Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

Фрагмент
документа

9. ...Информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является официальной. Государственные органы, определенные в соответствии с нормативным правовым актом, регламентирующим функционирование государственной информационной системы, обязаны обеспечить достоверность и актуальность информации, содержащейся в данной информационной системе, доступ к указанной информации в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством, а также защиту указанной информации от неправомерных доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения и иных неправомерных действий.

Радует, что обязанность органов государственной власти *обеспечить сохранность* информации в государственных информационных системах теперь закреплена законодательно.

Ответы на обращения граждан государственные органы смогут направлять электронным образом

Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» был одним из первых законов, в которых была закреплена возможность гражданина использовать для общения с органами государственной власти информационные технологии.

В законе закреплено, что под обращением гражданина понимается предложение, заявление или жалоба, направленные в государственный орган «в письменной форме или в форме электронного документа» (статья 4). Теперь *гражданин имеет право* в ходе рассмотрения его обращения *представлять дополнительные документы и материалы в электронной форме* (пункт 1 статьи 5). Стоит обратить внимание и на очередной терминологический «крючок»: в данном случае в законе говорится о «документах и материалах в электронной форме», а не об электронных документах.

В новой редакции изложен пункт 3 статьи 7 «Требования к письменному обращению».

Фрагмент документа

Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Статья 7 «Требования к письменному обращению»

3. Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. В обращении гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

Сами органы государственной власти могут теперь запрашивать необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц и в электронной форме (статья 10).

Наиболее важным является изменение порядка направления ответа на обращение:

- если в прежней редакции ответ на обращение, поступившее «по информационным системам общего пользования», должен был быть направлен *только по почтовому адресу*, указанному в обращении, даже если сам гражданин просил ответить ему по электронной почте,
- то теперь «*ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении*» (статья 7 «Требования к письменному обращению»).

Доступ к архивным документам будет предоставляться через Интернет

Изменения в закон «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ у нас вносятся не так уж часто. За все время действия закона это случалось всего четыре раза, последний из которых — в мае 2008 года.

И в этот раз изменений не очень много, но касаются они очень важного для всех нас вопроса — доступа к архивным документам.

В прежней редакции статьи 24 закона об архивном деле говорилось, что «доступ к архивным документам обеспечивается путем предоставления пользователю архивными документами справочно-поисковых средств и информации об этих средствах, а также подлинников и (или) копий необходимых ему документов», т.е. фактически статья подразумевала, что заинтересованные лица должны или лично явиться в архив за необходимыми им документами, или использовать почту.

Теперь это положение утратило силу, и вместо него статья 24 закона была дополнена пунктом 1.1 следующего содержания:

Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ. Статья 24 «Доступ к архивным документам»

Фрагмент
документа

1.1. Доступ к архивным документам обеспечивается:

- 1) путем предоставления пользователю архивными документами справочно-поисковых средств и информации об этих средствах, в том числе в форме электронного документа;
- 2) путем предоставления подлинников и (или) копий необходимых ему документов, в том числе в форме электронных документов;
- 3) путем использования информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, с возможностью их копирования.

Понятно, что сейчас не всякий архив сможет обеспечить *доступ к своему научно-справочному аппарату и архивным документам в электронном виде*. Однако учитывая, что повсеместно начинают реализовываться проекты по оцифровке бумажных архивов, а текущие документы органов государственной власти уже оперативно размещаются в Интернете в электронном виде, то это не такое уж далекое будущее.

Многозначителен третий пункт, который не только законодательно закрепляет возможность онлайн-доступа к архивным документам, но и говорит о том, что размещение архивных материалов будет засчитано как предоставление к ним доступа только в том случае, если архив обеспечит *возможность копирования документов* — что некоторые архивы очень не любят делать.

Важность этого положения могут оценить, например, те, кому пришлось пользоваться удаленным доступом к библиотеке диссертаций Российской государственной библиотеки. Читать можешь сколько угодно, а вот копировать необходимые для работы цитаты приходится «вручную»!

Не менее важные изменения внесены в статью 26 «Использование архивных документов». Теперь *запросы и обращения, связанные с социальной защитой граждан, их пенсионным обеспечением, а также с получением льгот и компенсаций*, «могут быть направлены в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет». Важно отметить, что положения этой статьи распространяются *не только на государственные органы и органы местного самоуправления, но и на граждан и организации, занимающиеся предпринимательской деятельностью*.

Кроме того, пункт 7 статьи 26 дополнен положением о том, что архивы должны *предоставлять государственным органам и органам местного самоуправления* необходимые для осуществления ими своих полномочий архивную информацию и копии архивных документов *не только в виде бумажных копий, но и «в форме электронных документов»*. Это важно при переходе на электронные государственные услуги, когда для их оказания потребуются получить подтверждение из какого-либо архивного учреждения.

Согласие на обработку персональных данных можно будет получать в электронном виде

Специалисты в области управления документацией еще при принятии Федерального закона от 27 июля 2006 года №152-ФЗ «О персональных данных» указывали на то, что процесс документирования согласия субъекта персональных данных на их обработку для многих организаций будет весьма трудоемким. Теперь же предусмотрено, что и эту деятельность можно будет перевести на электронные рельсы.

Статья 9 теперь дополнена подпунктом 4.1, а пункт 4 изложен в новой редакции:

Фрагмент документа

Федеральный закон от 27 июля 2006 года №152-ФЗ «О персональных данных». Статья 9 «Согласие субъекта персональных данных на обработку своих персональных данных»

4. В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, обработка персональных данных осуществляется только с согласия в письменной форме субъекта персональных данных. равнозначным содержащему собственноручную

подпись письменному согласию субъекта персональных данных на бумажном носителе признается согласие в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью или в случаях, предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами, иным аналогом собственноручной подписи...

4.1. Порядок получения согласия субъекта персональных данных в форме электронного документа на обработку его персональных данных в целях предоставления государственных и муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, определяется Правительством Российской Федерации.

Стоит, кстати говоря, обратить внимание и на то, что теперь письменное согласие субъекта персональных данных на обработку его персональных данных должно включать в себя и его собственноручную подпись — тем самым устранена существенная недоработка предыдущей редакции закона.



Последние месяцы дали почувствовать, что мы действительно живем в эпоху перемен. На наших глазах законодательство страны переписывается заново, приспосабливаясь к потребностям новой «электронной эпохи». Столь многочисленные и разнообразные изменения в законодательстве, безусловно, связаны с определенными рисками и чреваты осложнениями. Даже просто отследить все новшества и оценить масштаб преобразований оказывается очень сложно.

В следующих материалах мы продолжим знакомить наших читателей с изменениями законодательства, относящимися к электронным документам и электронному документообороту.