Министерство культуры Омской области

Омский библиотечный техникум

студентка 3 курса

специальности 032002«Документационное обеспечение управления

и архивоведение»

дисциплина «Информационные и коммуникационные технологии

в документационном обеспечении управления и архивном деле»

**Электронный документ**

**Курсовая работа**

Руководитель:

2008

***Содержание***

Введение…………………………………………………………………………..1

1. Традиционное понятие электронного документа……………………………2

1.2 Анализ существующей понятийной базы в сфере электронного взаимодействия …………………………………………………………………..5

1.2.2. Понятие «Электронный документ» ………………………………………6

1.2.3. Понятие «Экземпляр», «Подлинник», «Копия», «Юридическая сила» электронного документа ………………………………………………………..12

1.2.4. Правовой статус электронного документа ……………………………...15

Выводы …………………………………………………………………………..22

**ВВЕДЕНИЕ**

Управленческая деятельность в России, как и во всех развитых странах, осуществляется с помощью документов, которые одновременно являются источником, результатом и инструментом этой деятельности.  
Сегодня документ является основным способом представления информации на любом современном предприятии.   
Неоспорима важность сохранности и умелого использования информационных ресурсов предприятия для успешного ведения бизнеса. Способность принять верное решение и вовремя отреагировать на ситуацию, гибко реагировать на все изменения рынка зависит не только от таланта и опыта руководителей. Эффективность управления предприятием зависит и от того, насколько разумно в нем организовано управление документооборотом. Фактически, малоэффективное использование накопленной информации (или, еще хуже, ее утрата) может привести к потере всего бизнеса. Ведь вовремя не полученная информация или документ - это, прежде всего, потерянные деньги, время и упущенные возможности.

1. **ТРАДИЦИОННОЕ ПОНЯТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО**

**ДОКУМЕНТА**

Цель данного раздела - выявление современного общественного представления об электронном документе, характеристика сложившейся общественной модели электронного документа. Алгоритм исследований стандартен: берется представительная выборка субъектов-участников электронного информационного взаимодействия, выявляются их мнения, и после соответствующей обработки находится искомый результат. Но реализация алгоритма далеко не очевидна. Первый вопрос: - "А что такое представительность?" Все общество, в том числе лица, видевшие компьютер только на фотографии? Пользователи (потребители) электронного документа? Технические специалисты, реализующие процесс взаимодействия? Круг системных специалистов-теоретиков в сфере кибернетики, математики, права? Пусть представительная выборка сформирована, и мнения участников получены. Тогда встает следующий вопрос: - "Как обрабатывать полученную совокупность мнений, различающихся не количественно, но качественно, семантически?" Необходима экспертная обработка, и задача сводится к предыдущему, алгоритм повторяется. Выбирается представительная группа экспертов, выявляются их заключения по представленным материалам. Правда, обработка несовпадающих заключений ведется самими экспертами в процессе обсуждения их аргументации.

Алгоритм, в явной или неявной форме, выполняется всегда, хотя его практическая реализация может быть разнообразной: включать большее число этапов; можно формировать не выборку субъектов, а публикаций, выступлений; оценки могут быть не только экспертными, но и носить объективный, количественный характер; и т.д. и т.п. В нашем случае оказывается возможным исключить наиболее трудоемкие, сложные и дискуссионные этапы выявления общественной модели документа, на основе анализа существующих и разрабатываемых государственных нормативно-законодательных актов в сфере электронного документооборота.

Вряд ли кто-нибудь сможет отрицать, что существующие законы и законопроекты отражают мнение подавляющей части субъектов, непосредственно причастных к применению и практической реализации документооборота. Разумеется, субъективный фактор разработчиков и законодателей нельзя исключить, но на уровне государства его влияние, особенно в системной части законов, достаточно слабо. Трудно ожидать, что в этих документах могут быть радикальные положения, противоречащие сложившемуся и устоявшемуся "мнению масс", в этом случае на успешное прохождение законопроекта в коридорах власти трудно рассчитывать. Далее, законы и законопроекты такого уровня разрабатываются высококвалифицированными специалистами, проходят многочисленную экспертизу и обсуждение на высоком уровне, так что и требования второго этапа алгоритма заведомо выполняются.

Из этого не следует автоматический вывод о совершенстве законов: достоинства и недостатки тесно связаны, коллектив не всегда прав, особенно, когда дело касается перспективы. Как сказал поэт: - ": Тому в истории мы тьму примеров сыщем, но мы истории не пишем". А электронный документооборот развивается столь стремительно, что короткий по календарным меркам период по значимости изменений эквивалентен во много раз большему промежутку для традиционных направлений.

Нельзя рассчитывать, что в законах достаточно полно учитываются перспективные, а не только текущие потребности электронного взаимодействия. Нас интересует, насколько в этих материалах учитывается перспективный структурный сдвиг в применении электронных документов, обусловленный отказом от взгляда на ЭВМ как на "большую пишущую машинку". Еще некоторое время подобное использование ЭВМ для целей электронного взаимодействия будет доминировать в России, и отражающие такой взгляд материалы будут эффективны. Но это время уже кончается, банковские технологии электронного взаимодействия есть в значительной мере безлюдные технологии.

Моя задача - выявление сложившегося общественного представления об электронном документе и тенденций его изменения. Именно поэтому в круг анализируемых материалов включены законопроекты, хотя общеизвестно, что принятый закон может кардинально отличаться от представленного законопроекта. Нас интересуют системные положения существующих и, особенно, разрабатываемых законов, насколько учитывается очевидная в перспективе принципиально разная природа электронного и традиционного информационного взаимодействия. Опыт последних 5-7 лет показывает, сколь быстро страна прошла путь к массовому применению ПЭВМ, а темпы информатизации все нарастают. Через несколько лет законы устареют, в то время как цикл разработки, общественного признания и широкого внедрения нормативных материалов, содержащих концептуально отличные подходы от существовавших ранее, составляет порядка пяти лет. Еще раз отметим, что менталитет меняется медленнее технологии.

### 1.2. АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ПОНЯТИЙНОЙ БАЗЫ В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Прежде чем рассматривать изменения в общественных отношениях, обусловленных появлением новых технологических объектов, регулировать способы и лимитировать возможность массового применения последних, необходимо описать сами объекты. Если это требование не выполнено, возникает неоднозначность толкований, и все последующие заключения теряют эффективность, каждый человек будет вкладывать в них свой смысл. Как и при создании Вавилонской башни, любое практическое применение обречено на провал: там были перепутаны языки строителей, здесь - толкование одного и того же термина. Мы не стали бы уделять столько места данному положению, если бы не господствующее представление об электронном документе как "о том же самом, что аналоговый документ, только в электронной форме".

Ошибочность исходной базы влечет непригодность и всех основанных на ней положений, если, конечно, не использовать ЭВМ только как пишущую машинку. Столь категоричный вывод не может быть голословным, он должен подтверждаться представительной выборкой из огромной массы материалов в сфере электронного взаимодействия. На наш взгляд такой выборкой могут являться документы государственной значимости, о которых априорно известно, что они разработаны высококвалифицированными специалистами различных отраслей экономики, прошли многократную экспертизу и обсуждение. С этой целью рассмотрим терминологию федеральных законов и законопроектов .Для компактности будем называть далее АНАЛОГОВЫМ ДОКУМЕНТОМ (АНД) традиционный документ, рассчитанный на непосредственное восприятие человеком, содержащий информацию, закрепленную на твердом носителе (бумага, фотопленка и т.д.). Выбор названия обусловлен присущей живому миру (значит - и человеку) способностью воспринимать информацию в аналоговой форме (изображение, звук).

1.2.2 ПОНЯТИЕ «ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТ»

Приведем предварительно фактографическую базу определений нормативных материалов федерального и государственного уровня. Вначале рассмотрим понятия применительно к аналоговому документу, а затем перейдем к электронному документу, определениям законодательства в сфере электронного взаимодействия и предписаниям законопроектов и государственных законов России. Эти законы должны регулировать практическое использование ЭлД в ближайшей перспективе, их соблюдение обязательно для всех субъектов права, а их нарушение должно караться. Так что важность адекватного описания объекта правового регулирования не нуждается в доказательствах.

Федеральный закон "Об обязательном экземпляре документов": - "ДОКУМЕНТ - материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования".

Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации", ГОСТ "Делопроизводство и архивное дело": - "ДОКУМЕНТИРОВАННАЯ ИНФОРМАЦИЯ (ДОКУМЕНТ) - зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать".

ГОСТ "Делопроизводство и архивное дело: - "РЕКВИЗИТ ДОКУМЕНТА - обязательный элемент оформления официального документа";

"ПОДЛИННЫЙ ДОКУМЕНТ - документ, сведения об авторе, времени и месте создания которого, содержащиеся в самом документе или выявленные иным путем, подтверждают достоверность его происхождения".

"ДОКУМЕНТ НА МАШИННОМ НОСИТЕЛЕ - документ, созданный с использованием носителей и способов записи, обеспечивающих обработку его информации ЭВМ";

"ТЕКСТ ОФИЦИАЛЬНОГО ДОКУМЕНТА - информация, зафиксированная любым типом письма или любой системой звукозаписи, заключающая в себе всю или основную часть речевой информации документа";

"ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА ДОКУМЕНТА - свойство официального документа, сообщаемое ему действующим законодательством, компетенцией издавшего его органа и установленным порядком оформления".

Новая редакция Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации" (вариант от 2000 года) предназначена для учета новых технологических изменений, прошедших за пять лет с момента принятия закона. В проекте утверждается: "ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТ - сведения, представленные в форме набора состояний элементов электронной вычислительной техники (ЭВТ), иных электронных средств обработки, хранения и передачи информации, могущей быть преобразованной в форму, пригодную для однозначного восприятия человеком, и имеющей атрибуты для идентификации документа".

Статья 2 проекта федерального закона "Об электронной цифровой подписи": - "ЭЛЕКТРОННЫЕ СООБЩЕНИЕ - информация, представленная в форме набора состояний элементов электронной вычислительной техники (ЭВТ), иных электронных средств обработки, хранения и передачи информации, могущей быть преобразована в форму, пригодную для однозначного восприятия человеком, и имеющей атрибуты для идентификации документа". "ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТ - электронное сообщение, имеющее реквизиты для идентификации его как документа".

Статья 4 проекта федерального закона "Об электронном документе": - "ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТ представляет собой зафиксированную на материальном носителе информацию в виде набора символов, звукозаписи или изображения, предназначенную для передачи во времени и пространстве с использованием средств ВТ и электросвязи в целях хранения и общественного использования". Статья 5 проекта: - "Электронный документ должен быть представленным в форме, понятной для восприятия человеком".

С позиций перспектив развития электронного взаимодействия все представленные определения ЭлД, по меньшей мере, неконструктивны для их применения в практике. Они основаны на неверной в данном случае ассоциации с традиционным документом. Можно говорить о фиксации АнД, под которой понимается состояние определенных точек пространства (листа бумаги) в данный момент времени, так как АнД неотделим от носителя. Электронный документ отделим от носителя, существует в двух формах: пассивной - хранение; и активной - передача и обработка, в том числе, визуализация при необходимости восприятия человеком. Нельзя говорить об обязательной фиксации или о состоянии электронного документа, если рассматривается активная форма его существования - тот промежуток времени, в течение которого он воспринимается, обрабатывается или передается.

Законодатели не понимают и даже не осознают динамический характер активного существования ЭлД. Грубо говоря, ЭлД индицируется во времени, а не в пространстве: чтобы переместить на малое расстояние ЭлД очень большого объема, достаточно ничтожного сечения провода, но значительное время, пропорциональное объему документа. Для аналогового документа ситуация обратная: АнД индицируется в пространстве, а не во времени. Для того, чтобы переместить на малое расстояние АнД очень большого объема достаточно ничтожного времени, но значительный объем пространства, пропорциональный объему документа.

С определенными натяжками требование закона можно применить к статическим реализациям ЭлД в режиме хранения на магнитном носителе: но и здесь координаты хранения неопределимы - где-то на диске. Если полагать, что "электронный документ зафиксирован на машинном носителе", то становится недопустимой стандартная операция "дефрагментация диска". А как понимать дублирование файла на двух дискетах, его перезапись? Или передачу документа, файл был зафиксирован на одной машине, а теперь - на другой? Приходим к абсурду: фиксация (неизменность!) подразумевает изменение и в пространстве и во времени.

Мы опять приходим к отличию макромира предметов, ньютоновской механики, от микромира атома, квантовой механики. Предмет можно зафиксировать, электрон - невозможно, электрон существует, пока он движется. Предмет есть нечто сплошное, атом почти весь состоит из "пустоты". Образное, аналоговое отображение базируется на параллельной обработке информации: воспринимается весь предмет сразу, все множество сигналов, исходящих от отдельных точек предмета. В электронной среде информация обрабатывается принципиально последовательно. Когда в технике говорят о параллельной обработке, это всегда означает небольшое число каналов, несопоставимое с восприятием образа человеком. Если определения законов положить в основу работы с ЭлД, то придется забыть об активизации документа, об его обработке, передаче, да и хранении - запись есть преобразование динамической реализации в статическую. Строго говоря, предписания законов фактически исключают электронное взаимодействие.

Рассмотрим теперь требование, что ": ЭлД должен быть представленным в форме, понятной для восприятия человеком". Если следовать данному предписанию, то надо запретить использование ЭлД, по крайней мере, в коммерческой деятельности - наиболее привлекательной и экономически эффективной области применения электронных документов. Так, почти все документы, связанные с документальным оформлением финансовых потоков, технологически реализуются в форме, недоступной для восприятия человеком, даже при их визуализации. Электронное платежное поручение есть некоторая строго упорядоченная совокупность двоичных чисел: номер (шифр) типа финансового документа, числовой адрес банка, клиента, номер счета, сумма, валюта, одна или несколько электронных цифровых подписей (ЭЦП), и др. банковские реквизиты. ЭЦП при визуализации представляется (в зависимости от стандарта) числом, включающим до 1000 двоичных разрядов, к тому же номера корреспондентского и банковского счета требуют еще по 80 разрядов, и т.д. При визуализации электронного платежного поручения мы получим несколько страниц, заполненных случайной, с позиций человека, совокупностью нулей и единиц. Можно преобразовать двоичный код в десятичный, будет всего страница, заполненная цифрами. Но вряд ли от этого облегчится восприятие. Если же буквально выполнять закон, т.е. формировать и обрабатывать электронное поручение в виде, подобном аналоговому, то его объем настолько возрастает за счет ненужной для ЭВМ информации (но нужной для восприятия человеком!), что обработка, передача, хранение ЭлД станет экономически нецелесообразной. Более того, так как визуализация ЭЦП (150-разрядное! десятичное число) не воспринимается человеком, то отсутствует один из важнейших ": реквизитов, позволяющих идентифицировать информацию", и согласно определению информация не является документом .

Можно, конечно, предположить, что закон предписывает возможность создания на основе исходного ЭлД и ряда других, хранящихся в ЭВМ, некоторого третьего электронного документа, который использовал бы часть информации исходного. Например, вызвать согласно шифру типа финансового документа соответствующую форму аналогового отображения, вставить на заранее заданные места в этой форме числа, находящиеся в априорно определенных местах исходного ЭлД, установить на основе ЭЦП и хранящегося в машине каталога наименование плательщика и вставить в эту форму, и т.п. Тогда, действительно, человек сможет воспринимать сформированный документ. Но это совсем другой документ, не исходный! ЭЦП нового документа должно отличаться от подписи исходного ЭлД, опять невозможна идентификация.

Понятие «электронный документ» в принятых законах и разрабатываемых законопроектах не соответствует перспективе массового применения электронных документов в безлюдных технологиях электронного взаимодействия экономических субъектов.

### 

### 1.2.3ПОНЯТИЯ «ЭКЗЕМПЛЯР», «ПОДЛИННИК», «КОПИЯ», «ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА» ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТА

Разрешенные к применению формы аналоговых документов регистрируются и систематизируются Общероссийским классификатором управленческой документации (ОКУД). ОКУД является составной частью Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации и охватывает унифицированные системы документации и формы документов, разрешенных к применению в народном хозяйстве. Объектами классификации в ОКУД являются общероссийские (межотраслевые, межведомственные) унифицированные формы документов, утверждаемые министерствами (ведомствами) Российской Федерации.

Согласно Общероссийскому классификатору управленческой документации (ОКУД) [9] аналоговые документы по виду оформления различаются как:

ПОДЛИННИК - первый или единичный экземпляр документа;

ДУБЛИКАТ - повторный экземпляр подлинника документа, имеющий юридическую силу;

КОПИЯ - документ, полностью воспроизводящий информацию подлинного документа и все его внешние признаки или часть их, не имеющий юридической силы;

ЗАВЕРЕННАЯ КОПИЯ - копия документа, на которой в соответствии с установленным порядком проставляются реквизиты, придающие ей юридическую силу;

ВЫПИСКА - копия части документа, оформленная в установленном порядке

В статье 9 проекта Федерального закона "Об электронном документе" устанавливается: "Все экземпляры ЭлД, подписанные одинаковым электронным аналогом подписи, имеют равное юридическое значение при условии подтверждения их подлинности в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона". (Термин "юридическое значение" неформален, слишком расплывчат. Скорее всего, разработчики говорят о "юридической силе" документа.)

Если воспользоваться приведенной выше терминологией ОКУД, то возникает интересная коллизия: - "Что же такое подлинник? Все "экземпляры", или "первый или единичный экземпляр"; отличаются ли между собой "подлинник" и "оригинал"; являются ли два файла ЭлД в разных форматах (например, .doc, .txt или .arj) идентичными?". Если отличаются, то какому из подлинников ЭлД можно придать статус оригинала, и чем оригинал-подлинник должен отличаться от просто подлинника? Если идентичны, то по каким признакам, ведь множества двоичных символов разных форматов явно отличны между собой? А если не идентичны, то чем один формат хуже другого?

Разработчики законов не дают определений понятий "экземпляр ЭлД", "подлинник ЭлД" "идентичные ЭлД", так что возможны, конечно, любые толкования. Но во всех приведенных предписаниях существование нескольких экземпляров электронного документа, каждый из которых имеет юридическую силу оригинала, зафиксировано явно. Не будем говорить, что по определению оригинал единственен и не может существовать в нескольких экземплярах. Важнее практические аспекты.

В электронных финансовых документах значительный объем занимает электронная цифровая подпись (ЭЦП). Если это, например, платежный документ, содержащий несколько ЭЦП, то их объем может превышать 90% общего объема ЭлД. Подобные документы должны храниться длительное время. ЭЦП одного и того же юридического или физического лица неизбежно должна измениться за несколько лет, хотя бы в силу прогресса в криптографии. Поэтому ЭЦП регистрируется на определенный период, после которого аннулируется, теряет свою практическую значимость, и может быть заменена на новую. При запросе хранимого ЭлД из архива документ должен заверяться действующей в данный момент подписью владельца архива, не имеющей прямого отношения к автору документа. Архиватор должен гарантировать, что этот документ действительно был несколько лет назад подписан автором, чью ЭЦП, ныне аннулированную, архиватор обязан проверить в момент архивирования. Если следовать положениям цитированных законов, то надо на порядок увеличивать объем архивов, время поиска и передачи, и т.д. И все это для того, чтобы сохранить устаревшую цифровую подпись, хотя ее и проверить через несколько лет невозможно.

### 1.2.4. ПРАВОВОЙ СТАТУС ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТА

Переход к массовому применению электронного документа в практической деятельности ведет к соответствующему увеличению числа конфликтных ситуаций между участниками электронного взаимодействия. В процесс обмена электронными документами вовлекается большое число субъектов, обеспечивающих, на принадлежащих им или арендуемых ими программно-технических средствах, формирование, поэтапную обработку, передачу и хранение ЭлД. Конфликты инициируются как технологическими ошибками, так и противоречивой трактовкой участниками своих функциональных прав и обязанностей по отношению к документу. Регламентирование прав и обязанностей возможно на основе взаимных соглашений и договоров между участниками, однако при массовых объемах электронного взаимодействия заключение в каждом случае индивидуальных договоров и соглашений становится практически нереальным.

Снижение уровня конфликтности требует четкого определения статуса ЭлД как объекта правоотношений участников информационного взаимодействия. Кто несет ответственность, например, за нарушение целостности документа: автор, владелец средств формирования документа, провайдер, владелец сети передачи, получатель документа? Кто, за какие действия, и в какой степени несет ответственность за искажение документа или за нарушение конфиденциальности? К кому предъявить претензии, если электронный платеж не дошел до адресата, например, налоговой инспекции? Должен ли налогоплательщик сам отслеживать всю достаточно длинную цепочку сопутствующих электронных документов? Неопределенность в этих аспектах выглядит примерно так же, как игнорирование функциональной связи между автомобилем и его водителем, или изготовителем, или владельцем - при аварии ответственность возложить не на кого.

Необходима жесткая правовая регламентация функциональных связей между объектом, электронным документом, и субъектами, участвующими в его практической реализации. Прямая регламентация прав и обязанностей участников взаимодействия невозможна как из-за многообразия конфликтных ситуаций, так и в силу стремительной смены, совершенствования и создания новых информационных технологий. С другой стороны, отнесение электронного документа к некоторой правовой категории позволило бы строить на этой основе взаимоотношения между субъектами-участниками на основе известных правовых норм.

Концептуальный подход представлен в Федеральном законе "Об информации, информатизации и защите информации" от 02 февраля 2006 года - документ рассматривается как элемент состава имущества и объект права собственности. Закон разрабатывался опытными специалистами, прошел тщательную экспертизу и обсуждение при его доработке и принятии. Этот подход позволяет достаточно четко установить границы прав и обязанностей участников электронного взаимодействия применительно к электронному документу. В разделе 4 настоящей работы получены дополнительные аргументы конструктивности распространения права собственности на электронный документ.

Тем не менее, в последующих законах и законопроектах государственного уровня данный подход, важность и актуальность которого в настоящее время несомненна, не только не развивается, но просто игнорируется, замалчивается. Открыто не заявляется, что документ не может входить в состав имущества, или не может быть объектом собственности, однако явственно просматривается тенденция намеренного ухода и ревизии принятого законодательства. Спустя шесть лет (срок, учитывая темпы развития электронных технологий, огромный) после принятия закона предлагается вариант новой редакции закона, в котором положения о собственности на документ "откорректированы" таким образом, что сущность теряется.

Конечно, это один из начальных вариантов доработки, проект, несомненно, претерпит существенные изменения, прежде чем превратится в закон. Опыт подсказывает, что позиции варианта в части собственности на документ несомненно будут сглажены: возможно, например, сохранить право собственности на документ, исключив его при этом из состава имущества. Трудно судить о текущем состоянии новой редакции закона: отсутствует общедоступная информация даже в Интернете, что, вообще говоря, дает косвенное подтверждение высказанной гипотезе неслучайности отсутствия конкретных положений о собственности на документ.

Обусловить необходимость столь существенной переработки действующего закона недостатками последнего невозможно, явной критики не было. Нельзя объяснить расхождения между концепциями закона и его новой редакции квалификацией разработчиков: и закон, и законопроект готовятся профессионалами, противопоставление бессмысленно. Остается предположить только конъюнктурные причины. Правовой вакуум выгоден "сильным": если права определены расплывчато, то их можно интерпретировать "по-своему"; если обязанности заданы нечетко, то любого "непокорного" можно наказать, приписав ему несоблюдение обязанностей.

Если право собственности на документ (документированную информацию) подменить, например, невнятным правом собственности на информацию, то можно трактовать эту собственность исключительно в рамках авторского права. Тем самым, любой "сильный" приобретает законную возможность выемки интересующей его информации "слабых" юридических и физических лиц, а последние лишаются права на препятствование этому, так как документ не есть часть имущества. Если режим защиты конфиденциальной информации устанавливается не собственником, а государством (федеральными, муниципальными, местными органами власти), то всегда можно предписать такой режим, который не будет препятствовать несанкционированному доступу соответствующих структур к информации (что много шире, чем документ) частных лиц, организаций и предприятий. Например, под лозунгом борьбы с организованной преступностью ограничить применение доступных средств защиты и рассматривать их применение как нарушение закона.

Я не спорю сейчас о целесообразности подобных положений, это дело законодателей, меня интересует только намечающаяся тенденция размывания правового статуса документа, в том числе электронного документа, как агента информационного взаимодействия, что неизбежно становится сильнейшим тормозом на пути к массовому электронному взаимодействию. Чтобы не быть голословной, сопоставим закон и предлагаемую новую "усовершенствованную" редакцию (законопроект 2000 года). Для компактности источники будем различать по годам формирования и называть, соответственно, как "закон-95" и "проект-00"

В законе-95 (ст. 2): - "информационные ресурсы - отдельные документы (выделено нами) и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах)". В проекте-00 (ст. 2): - "информационные ресурсы - массивы информации и/или совокупность документов в информационных системах (библиотечных или архивных системах, фондах, банках данных, других информационных системах)". Согласно законопроекту отдельные документы к информационным ресурсам не причисляются, следовательно, все его дальнейшие положения об информационных ресурсах формально не имеют отношения к электронному документу. Кстати, само определение ЭлД в проекте-00 (ЭлД - набор состояний элементов ЭВМ) неудовлетворительно, его анализ приведен в разделе 1.2.2.

В законе-95 (ст. 2) явно определен собственник, владелец и пользователь информационных ресурсов (следовательно, и отдельного документа):

* "собственник информационных ресурсов, информационных систем, технологий и средств их обеспечения - субъект, в полном объеме реализующий полномочия владения, пользования, распоряжения указанными объектами;
* "владелец информационных ресурсов, информационных систем, технологий и средств их обеспечения - субъект, осуществляющий владение и пользование указанными объектами и реализующий полномочия распоряжения в пределах, установленных законом".
* "пользователь (потребитель) информации - субъект, обращающийся к информационной системе или посреднику за получением необходимой ему информации и пользующийся ею".

В проекте-00 понятия "собственник" и "владелец" исключены, определен (в дословно совпадающей редакции) лишь пользователь информации. Нет собственника или владельца - нет проблемы собственности на информацию.

В законе-95 (ст. 3) "обеспечение условий для развития и защиты всех форм собственности на информационные ресурсы" является одним из основных направлений государственной политики в сфере информатизации. В проекте-00 данное положение опущено, хотя остальные направления государственной политики воспроизводятся практически дословно.

В законе-95 (ст. 4) в число норм, определяющих правовой режим информационных ресурсов включено ": право собственности на отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах". В проекте-00 (ст. 4) вместо права собственности ": порядок включения информационных ресурсов в хозяйственный оборот". Разница огромная: право и административный регламент. Напомню, что документ в проекте не считается информационным ресурсом.

В статье 5 проекта-00 отсутствует требование документирования информации для ее включения в государственные информационные ресурсы. Исключение этого, в соответствии с исходным законом-95, обязательного условия:

* с одной стороны, ведет к "засорению" государственных ресурсов информацией, не имеющей (по определению самого проекта-00) ": реквизитов, позволяющих ее идентифицировать";
* с другой стороны, создает правовую платформу для требований к юридическим и физическим лицам предоставлять государству любую, а не только документированную информацию. Право собственности исчезает.

Статья 6 закона-95 "Информационные ресурсы как элемент состава имущества и объект права собственности" гласит: - "Информационные ресурсы могут быть государственными и негосударственными и как элемент состава имущества (выделено нами) находятся в собственности граждан, органов государственной власти, органов местного управления, организаций и общественных учреждений. Отношения по поводу права собственности на информационные ресурсы регулируются гражданским законодательством". Соответствующая ст.6 проекта-00 "Основные положения правового режима информационных ресурсов" не подразумевает имущественных прав на документ (ведь по ст. 2 отдельный документ не причисляется к ресурсам), констатируется лишь, что ": Информационные ресурсы могут быть государственными и не государственными". Да и на массивы документов права собственности очерчены в законопроекте крайне невнятно.

Ст. 15 Закона-95 "Обязанности и ответственность владельца информационных ресурсов" определяет: - "Владелец информационных ресурсов обязан обеспечить соблюдение режима обработки и правил предоставления информации пользователю, установленных законодательством Российской Федерации или собственником (выделено нами) этих ресурсов, в соответствии с законодательством".

В проекте-00 такая статья отсутствует, вместо нее - ст.14 "Использование информационных ресурсов для информационного обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления", одно из предписаний которой гласит: - "Владельцы информационных ресурсов обязаны безвозмездно предоставлять органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, любую информацию (выделено нами), необходимую для выполнения возложенных на них задач, в случаях, предусмотренных федеральными законами".

В число целей защиты информации закон-95 включает (ст.20) ":обеспечение правового режима документированной информации как объекта собственности" (выделено нами). В проекте-00 (ст.18) ни слова о собственности. Закон-95 в ст.21 предписывает, что режим защиты конфиденциальной документированной информации устанавливается собственником. В проекте-00 такое право не дается, говорится только о соответствии режима порядку, установленном федеральными законами.

Даже из столь кратких сопоставлений явственен намечаемый демонтаж правовых институтов, заложенных в пока еще действующем законе "Об информации, информатизации и защите информации". В какую окончательную форму такой демонтаж выльется, покажет будущее, но тенденция очевидна. Вывод, насколько это будет способствовать развитию электронного документооборота, достаточно очевиден.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

"Верхний срез" правовых материалов дает достаточно верное представление о существующей нормативно--законодательной базе в целом: отраслевые, видовые, ведомственные материалы всего лишь развивают концептуальные положения общегосударственных применительно к конкретным условиям. В свою очередь, анализ концептуальных положений законопроектов позволяет оценить готовность специалистов к адекватному восприятию такого качественно нового явления как электронный документ. В силу специфики прохождения и принятия основные положения законов не могут радикально отличаться от ожиданий основной массы участников электронного взаимодействия. Поэтому в состав анализируемых материалов были включены законы стран-членов СНГ, характеризуемых таким же, как в России, менталитетом общества и технологическим уровнем экономики.

В настоящее время в России нет ни одного специализированного действующего закона в сфере электронного взаимодействия, так что можно говорить только о законопроектах, готовящихся или уже внесенных для рассмотрения в Государственную Думу. Главным позитивным моментом проектов является неформальное признание специфики электронного документа, его принципиального, качественного отличия от традиционного (бумажного), аналогового документа. Пусть в неявной форме. Пусть с многочисленными недостатками, обусловленными глубоко ошибочными представлениями о подобии АнД и ЭлД. Пусть с неудачными попытками приспособить к новым реалиям традиционные представления о документе, сложившиеся еще до появления автомобиля, телефона, радио, компьютера. Это естественно для переходного периода качественного скачка в обработке информации.

Это, может быть, и неожиданный вывод, но именно он читается "между строк" рассмотренных материалов. Если бы это было не так, то ни о каких новых законах и разговора не возникло бы. Почему намного более радикальное технологическое достижение - появление компьютеров - не вызвало бума законодательства в предыдущих десятилетиях? Потому что их применение меняло результат количественно, но не качественно. Да, время счета сократилось в миллионы раз по сравнению с арифмометром, но и только. Мощность электростанций также возросла в миллионы раз по сравнению с XIX веком.

Количество рано или поздно переходит в качество. Развитие вычислительной техники привело к гигантскому росту скорости вычислений и объема памяти; развитие связи - к многократному увеличению пропускной способности каналов; электронный документооборот от единичных экспериментов превратился в явление массового масштаба. Игнорировать качественное отличие природы электронного и аналогового документов общество далее не может, появляются новые законы регулирования электронного взаимодействия.

Выполненный анализ показывает, что в системных положениях законов и законопроектов допущены ошибки, которые нельзя объяснить случайными субъективными причинами. Ошибки носят одинаковый характер, имеются не в одном каком-нибудь законе, а во всех рассмотренных. Ошибки характерны не только для российских законов, но для всех, попавших в поле анализа, стран-членов СНГ. Ошибки выявлены не в "рядовых" документах, а в материалах, уже прошедших неоднократную экспертизу и обсуждение специалистами. Подобное можно объяснить только тем, что в настоящее время отсутствует общепризнанная теоретическая трактовка электронного документа как нового системного явления.

Концептуальный подход к правовой регламентации функциональных связей между объектом, электронным документом, и субъектами, участвующими в практической реализации электронного взаимодействия представлен в пока еще действующем Федеральном законе "Об информации, информатизации и защите информации". Здесь документ рассматривается как элемент состава имущества и объект права собственности. Тем не менее, в последующих законах и законопроектах государственного уровня данный подход не только игнорируется, замалчивается, не развивается, но и откровенно искажается, явственно просматривается тенденция намеренного ухода и ревизии принятого законодательства. Отнесение электронного документа к известной правовой категории создает фундаментальную основу правоотношений субъектов-участников информационного взаимодействия на основе известных правовых норм.

Рассмотренные материалы показывают, что подавляющее большинство пользователей не осознает качественное отличие электронного и аналогового документов. Формирование нового системного понимания документа, выработка и становление прогрессивного законодательства есть процесс эволюционный, но не революционный. Сразу это не делается, требуется время. Но на смену бумажным документам стремительно приходит безлюдный, электронный документооборот, для систем финансово-кредитной сферы это уже реальность. Необходимо незамедлительно приступить к разработке очередного "поколения" нормативно-правовых документов, исходящих из перспективы перехода к безлюдному документообороту.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Закон //журнал для деловых людей. Декабрь 2000.
2. www.auditor.ru/klass/oksm.htm
3. Огвоздин В.Ю. Управление качеством. Основы теории и практики.

**Учебное пособие.- М.:Изд-во «Дело и Сервис», 1999**