

Проблемы построения юридически значимого ЭДО



План презентации

1. Базовые определения
2. Общая характеристика имеющихся планов работ по внедрению ЭДО.
3. Показатели достижения цели
4. Условия возникновения юридически значимого ЭДО.
5. Что тормозит внедрение юридически значимого ЭДО (выявляющиеся проблемы).
5. Какие решения нащупываются.

Базовые определения

Понятия

документ - материальный носитель с зафиксированной на нём в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения

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

архивный документ - документ, сохраняемый или подлежащий сохранению в силу его значимости для общества и равно имеющий ценность для собственника (может быть как бумажным, так и электронным)

Свойства

юридическая сила документа - это свойство официального документа, сообщаемое ему действующим законодательством, компетенцией издавшего его органа и установленным порядком оформления

юридическая значимость документа – это свойство документа выступать в качестве подтверждения деловой деятельности либо событий личного характера

ценность документа - комплекс устанавливаемых в результате официальной экспертизы характеристик, определяющих общественную (научную, техническую, экономическую, историческую, культурную) значимость документа

Показатели достижения цели

Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев:

«К 2018 году объем услуг, предоставляемых в электронном виде, должен достигнуть 35%»

Дополнительные показатели достижения целей перехода на ЭДО разработаны в двух дорожных картах (к 2018 году, относительно 2015 года)

«Повышение качества регуляторной среды для бизнеса» (Отв. МКС)

1. Объем административных издержек предпринимателей, связанных с предоставлением отчетности и информации в органы публичной власти:

снижение на 10%

2. Доля форм регулярной отчетности, доступной к предоставлению в электронном виде:

70%, на уровне 2015 года

«Развитие электронного взаимодействия на финансовом рынке» (Отв. ЦБ РФ)

1. Уровень затрат на бумажный ДО на финансовых рынках:

снижение на 30%

2. Доля продуктов и услуг доступных в эл. виде:

рост на 67%

3. Востребованность продуктов и услуг доступных в эл. виде:

рост на 43 %

4. Доверие к безопасности пользователей электронных технологий и сервисов:

рост на 35%

Новая дорожная карта ЦБ РФ

В конце 2015 года в ЦБ РФ подготовлен проект еще одной дорожной карты:

«ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов».

В проект вошла разделом дорожная карта:

«Развитие электронного взаимодействия на финансовом рынке».

показатели достижения цели в проекте не содержатся

включение в проект упомянутой дорожной карты говорит о правильном соподчинении целей и ясном осознании того, что задача стимулирования потребности использования современных и удобных инструментов взаимодействия, таких как ЭДО, есть задача бизнес-уровня.

само развитие ЭДО есть задача обеспечения или поддержки основного бизнес-процесса.

Общая характеристика упомянутых планов

- Предусмотрены меры правового методологического и технологического характера, включая некоторые вопросы безопасности.
- К сожалению в дорожные карты не содержат мероприятия по разработке механизмов оценки достижения целей, неизвестны опросные формы, неизвестно, проводятся ли такие опросы или нет.

- Задача перехода на полный ЭДО не ставится, бумажный документооборот сохраняется достаточно в большом объеме, единственное условие - в ЭДО не должно быть вставок БДО и наоборот.
- Таким образом, главная цель деятельности по созданию ЭДО - это обеспечение «бесшовности» технологии и сокращения времени взаимодействия, о чем сказано в целях дорожных карт.

Условия возникновения и обеспечения юридически значимого ЭДО



Инструменты создания юридически значимого ЭДО

Правовые инструменты

ГК РФ: ст.160 п.2; ст.434 п.2; ст.847 п.3.

АПК РФ: ст. 75 ч.3, позиция ВАС РФ (с изъятием в части распечаток страниц интернет-сайтов).

№ 63-ФЗ «Об электронной подписи»

№ 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»

№149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»

№402-ФЗ «О бухгалтерском учете»

№125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»

Приказ Минкульта РФ № 526

«Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях»

№4462-1 «Основы законодательства РФ О нотариате»

Отраслевые ФЗ, ПП, Нормативные акты регуляторов

Проект Федерального закона N 686611-6

"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти)" (внесен Правительством РФ в 2014 году) - ?

Технические инструменты

1.Наличие на рынке всех видов ЭП:

—Простой (ПЭП)

—усиленной неквалифицированной (УНКЭП)

—усиленной квалифицированной (УКЭП)

—Комбинированной облачной ЭП

2.Наличие множества решений для проведения идентификации

3.Наличие механизмов обеспечения валидности сертификатов

4.Наличие на рынке механизмов проставления меток времени

5. Наличие сети аккредитованных при МКС УЦ.

Требования и условия признания ЭДО юридически значимым, а ЭД - имеющими юридическую силу и юридическую значимость

- Используется ЭП
- Квалифицированный сертификат создан и выдан УЦ, аккредитация которого действительна на момент выдачи сертификата
- Кв. сертификат действителен на момент подписания ЭД или на день проверки действительности сертификата (с условиями)
- Проверка подписи дала положительный результат
- Проверка выполнена на средстве ЭП, имеющем сертификат соответствия
- ЭП используется с условием выполнения ограничений, установленных в сертификате

Только
для УКЭП

- Юридическая значимость и юридическая сила ЭД, Включенного в ЭДО, должна сохраняться в течение десятков лет

- Электронный документооборот должен быть организован в соответствии с законодательством, прямо указывающим на необходимость и возможность использования ЭП

Итого: Для того, чтобы признать ЭДО юридически значимым, а электронные документы - имеющими юридическую силу и юридическую значимость необходимо выполнить 8 условий, из которых 3 являются абсолютными и постоянными требованиями, а остальные 5 находятся в сложной зависимости от текущего времени, деятельности разработчиков, двух регуляторов (ФСБ и МКС) и их подразделений, Систем сертификации, экономических и рыночных факторов, качества деятельности и т.д.

Что же нам мешает? Какие проблемы возникли?

Чем больше система,
тем больше проблем!



организационные технические
правовые системные
безопасности социальные

Правовые

Признание электронного документа в суде	Вопрос практически близок к решению и не является препятствием для создания систем ЭДО. Практика судебных решений различная, но в целом подтверждает этот тезис
Наследование права на управление правами на электронный документ при смене и ликвидации владельца	Вопрос практически не проработан
Взаимное влияние ФЗ из других областей регулирования (115 ФЗ – Идентификация)	Присутствует сильное влияние ФЗ на механизмы идентификации личности при заключении договора в электронной форме, то есть при составлении электронного документа. Наиболее проработанная сторона – идентификация гражданина через ЕСИА для целей использования простой ЭП

организационные

Сложность организации управления правами на документ.

Растет пропорционально росту размеров и усложнению системы

Удовлетворительно решается только в рамках локальных систем ЭДО (либо в масштабе организации, либо в виде целевой системы ЭДО, например для сбора отчетности).

Для открытых массовых систем нет практики реализации.

Сложность организации и реализации практической процедуры идентификации личности. Отсутствие регулятора этой процедуры

Регулирование вопросов идентификации осуществляется в рамках и в целях ПОД/ФТ, что является для ЭДО сторонним механизмом регулирования.

Механизм не оптимизирован под цели ЭДО

Необходимость очень четкого выполнения регламентов деятельности каждым из сотен участников процесса, в первую очередь, в УЦ

?

ТЕХНИЧЕСКИЕ

- Сложность технической реализации задачи управления правами на документ как на самостоятельный юридический объект
- Сложность технической процедуры идентификации, зависимость от внешних обстоятельств
- Сложность длительного хранения ЭД в электронном архиве.
- Сложность процедуры обеспечения непрерывной валидности ЭД в ходе длительного хранения
- Трудности поддержания очень высокого уровня готовности к обслуживанию большого количества УЦ
- Высокая стоимость деятельности по обеспечению валидности ЭП, а значит обеспечения юридической силы, юридической значимости и ценности электронного документа. Затраты существенно возрастают с ростом числа пользователей системы ЭДО.

Время жизни инструментов, обеспечивающих создание юридически значимого ЭДО

Документа как объекта исторического наследия (ценность)	Сотни лет	
Документа как объекта права, имеющего юридическую силу и значимость	3-70 лет	
Квалифицированного сертификата	1 год	
Стандарта на УЭП, шифрования	10-15 лет	
ППО	2-3 года	
ОС, СУБД	5-10 лет	
Носителя	Диски Ленты	5-10 лет 50 лет и более
Формата представления и хранения документа	50 лет	

Социальные

Неготовность и неподготовленность широких масс нашего народа к использованию новых электронных сервисов

Должно пройти длительное время для привыкания к новым реалиям

Повышение грамотности - ?

- Нежелание людей платить деньги приобретение и использование нового электронного сервиса – личной ЭП.
- Отсутствие мотивированности для приобретения личной ЭП

Преодолевается либо предоставлением явных преимуществ при использовании электронных технологий, либо бесплатным предоставлением сервиса - ?

Более высокая сложность электронных технологий взаимодействия по сравнению с традиционной формой

Отпугивает

Повышение грамотности -?

Отсутствие у граждан мотивации к переходу на использование электронных сервисов

Нормативно-правовой отказ от использования бумажных технологий
(**Нормативно-правовое принуждение**)

Безопасности

В открытых системах ЭДО реализуется модель предоставления участникам сервиса безопасности.

Управление рисками крайне ограничено, так как их источники находятся вне зоны досягаемости простого пользователя системы.

Изменяются объекты атаки. Ими становятся не деньги, а документы, дающие право на них.

Статистика не собирается или недоступна, методы противодействия не отрабатываются

Системные

Ухудшение качества работы системы при росте числа участников.
Проявляется при числе участников ЭДО от сотен тысяч и выше

- Выбор доверенных УЦ из числа аккредитованных
- Законодательное ужесточение требований к деятельности УЦ
- Необходимость очень четкого выполнения регламента деятельности в каждом из сотен участников процесса, в первую очередь, в УЦ.

Рост стоимости обслуживания систем в зависимости от массовости

Издержки операторов не могут снижаться бесконечно - ?

Что ожидать

- Об ЭДО, как универсальном сервисе, можно просто забыть, во всяком случае, сейчас
- Необходимость создания дополнительного к СМЭВ универсального сервиса взаимодействия локальных систем ЭДО (без ограничений, накладываемых СМЭВ) пока неочевидна. Если такое решение будет принято, то возникнет 2 задачи:
 - Создание универсального электронного архива
 - Создание универсального протокола взаимодействия локальных систем ЭДО
- При необходимости долговременного хранения ЭД просматривается целесообразность создания в перспективе универсального электронного архива ЭД для длительного хранения документов или сервиса гиперссылок на локальные архивы ЭД с аналогичными функциями
- Специализация систем ЭДО, это упрощает решение и дает возможность создавать крупные специализированные системы ЭДО¹. Внедрение для широкого использования гражданами технологий облачной подписи (комбинация простой и усиленной квалифицированной ЭП)
- Более широкое использование технологий авторизации через ЕСИА-ЕПГУ.

1. Создание специализированной системы ЭДО как правило требует внесения изменений в законодательные акты (Банк России при организации ЭДО на ФР внес изменения в одиннадцать федеральных законов). При этом отдельно устанавливалась обязанность по переходу на ЭДО и условия выполнения этого перехода. Технически задача не создавала проблем.

Выводы и предложения

- основные методы решения задачи: - административное и нормативно-правовое принуждение
- поставка локальных систем ЭДО по принципу «все в пакете» (информационная инфраструктура, безопасность и приложение - сама система ЭДО)

Спасибо за внимание!

*Андрей Курило, руководитель
по направлению информационной
Безопасности
в финансовом секторе*

