

ГЛАВНЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТА В ПОЛЬСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Статья посвящена анализу действующего в Польше законодательства в отношении электронного документа (на 31 января 2015 г.). Автор рассматривает ключевые законы и подзаконные акты, регулирующие функционирование электронной документации, электронной подписи, а также архивное законодательство. Процесс изменений польского законодательства в отношении электронного формата документов еще не завершился, но материала уже достаточно для представления основных проблем и подведения промежуточных итогов.

Ключевые слова: электронный документ, электронная подпись, управление документами, законодательство, Польша.

Современные компьютерные технологии, позволяющие успешно обрабатывать информацию, являются необходимым орудием работы всех видов организаций и частных лиц. Это явление имеет также и свою законодательную базу. Нормы права могут способствовать использованию электронных технологий, а также их развитию. Иногда случается, что исторически сложившиеся правила являются барьерами, не позволяющими пользоваться всеми возможностями технического прогресса. Одним из ключевых вопросов в этой области является правовой статус электронного документа как важного элемента системы движения информации. В статье предпринята попытка определения наиболее важных проблем, связанных с электронной документацией, имеющих свое отражение в законодательных нормах, действующих в Польше (на конец января 2015 г.).

Внедрение в законодательство порядка функционирования электронных документов является длительным и все еще продолжающимся процессом реформ. Одним из его элементов было

вступление в силу положения от 18 сентября 2001 г. «*Об электронной подписи*»¹. Вторым по очереди законодательным актом было положение от 17 февраля 2005 г. «*Об информатизации деятельности субъектов, реализующих публичные задачи*» (далее: *Положение об информатизации*), в которое в 2010 и 2014 гг. были внесены существенные поправки². Кроме того, изменения по данным вопросам были привнесены и в административный и гражданский кодексы.

Реформы были обусловлены необходимостью введения электронного документа в процедуры разрешения индивидуальных споров посредством органов администрации и суда. С одной стороны, это связано с признанием электронного документа в качестве успешного средства данной процедуры, а с другой стороны, в связи с упорядочиванием формирования дел, частично или полностью созданных в электронном формате. В области административного права два ведущих кодекса – положение 1960 г. «*Кодекс административного производства*» и положение 1997 г. «*Ордынация податная*», – допускают подачу прошений в виде электронного документа, включая подачу заверенных копий бумажных документов и утверждение постановлений в электронном виде³.

В судах в качестве информационной технологии используется электронное напоминающее делопроизводство – один из упрощенных способов осуществления производства по гражданским делам. Папка «Дела» в таком производстве ведется исключительно в электронном виде, а вся переписка с судом, за исключением корреспонденции с ответчиком, происходит с помощью электронного документа⁴.

В новой редакции «*Кодекса административного производства*», утвержденного в 2010 г., введена в процедуру решений общих судов по гражданским делам новая форма протокола заседания. Этот вид электронного документа позволяет записывать заседание суда в форме аудиофайла, либо аудио и видеофайла. Одновременно составляется протокол в письменном виде, содержащий отдельные элементы традиционного бумажного протокола. Предусмотрена также возможность составления транскрипции части аудиовидеопротокола. Схожий способ был введен в конце 2014 г. в производство судов по делам о правонарушениях⁵.

С информатизацией административных и судебных процедур связаны и другие проблемы, для решения которых необходимы изменения в законодательстве. Многие из существующих правил содержат требование письменной формы различных документов, которая исключает подготовку их в электронном виде. В 2014 г.

одним лишь положением были удалены соответствующие требования в целом ряде положений с периода 1982–2004 гг.⁶

Использование электронных документов в канцеляриях администрации и органов территориального самоуправления регулируется в правилах, утвержденных распоряжением председателя Совета Министров от 18 января 2011 г. «*О канцелярской инструкции, номенклатуре дел и инструкции об организации и деятельности архивов учреждений*». Деятельность остальных публичных органов в этом отношении регулируется распоряжением министра внутренних дел и администрации от 30 октября 2006 г. «*О подробном способе обработки электронных документов*» и рядом нормативно-методических документов⁷.

Одной из проблем для современной организации канцелярской работы является гибридность все возрастающей документации, т. е. ситуация, когда одни и те же документы имеют и бумажную и электронную форму. Это неизбежно в переходном периоде, если нет принуждения к пользованию лишь одного вида документа. А такое принуждение могло бы считаться ограничением конституционного права равенства доступа к публичным органам и их информации. В таких случаях надо создавать резервные копии бумажных документов, помимо электронных файлов.

Наконец, должна быть принята во внимание особенность электронного документа в правилах о доступе к электронным документам. Доступ в этом случае возможен как через телекоммуникационную сеть, так и через носители данных.

Первым введенным в польские законы и наиболее универсальным средством подтверждения электронных документов является электронная подпись. О ней говорится уже в положении 2001 г. «*Об электронной подписи*», которое реализует Директивы Европейского Парламента и Совета 1999/93/WE от 13 дек. 1999 г. «*О союзных основах в области электронных подписей*»⁸. В нем определена сама электронная подпись, а также ее квалифицированная форма, которой является *безопасная электронная подпись*, обеспечивающая идентификацию автора и неприкосновенность данных. Также там определяются правила применения электронной подписи, предоставления услуг по сертификации и надзор за субъектами, представляющими такие услуги. Безопасная электронная подпись проверяется с помощью квалифицированного сертификата, приравненного в законодательстве к собственноручной подписи. Она может быть применена для подтверждения документов в административном производстве (с 2005 г.) и писем, направляемых в суд по гражданским делам (с 2009 г.)⁹.

С 2010 г. на основе новой редакции Положения 2005 г. «*Об информатизации*» функционирует доверительный профиль «*Электронной Платформы Услуг Публичной Администрации*» (ePUAP), который дает возможность идентификации пользователей в телекоммуникационных системах. Документ с подписью, подтвержденный доверительным профилем ePUAP, обладает такой же юридической силой, как и документ, если в законодательстве не указано обратное. Такая подпись может быть использована для подтверждения документов, направленных в административное производство. С января 2015 г. частично вошли в силу правила, дающие возможность подтверждения такой подписью прошений на запись в Краевом судебном реестре, а только что одобренная сеймом редакция *Кодекса гражданского производства* допускает подтверждение всех писем, направленных в суд по гражданским делам¹⁰.

Положение 2005 г. «*Об информатизации*» допускает использование других технологий подтверждения документов, помимо указанного выше типа электронной подписи, для идентификации пользователей информационных систем, работающих в публичных органах. Примером такой технологии является подача налоговых деклараций налога на доходы физических лиц, где подтверждение основывается на составе информации о плательщике налога.

Следующим механизмом подтверждения является включение в состав документа элементов, позволяющих проверить его содержание в системе, в рамках которой он используется. Вступившие в силу с июля 2014 г. правила (заменившие Положение 1982 г.) «*О поземельных книгах и ипотеке*» позволяют каждому получить посредством интернета копию или выписку из поземельных книг в виде электронного документа. Такой самостоятельно распечатанный электронный документ имеет законную силу, поскольку содержит уникальный идентификатор. В телекоммуникационной системе можно проверить – была ли выписка по определенному вопросу, включенная в данную систему. Такой же механизм проверки состояния документов используется для Краевого судебного реестра, благодаря действующей с 2012 г. поправке к положению 1997 г.¹¹

Для автоматической обработки информации, включая обмен электронными документами, большое значение имеет техническая возможность совместимости различных информационных программ. Поэтому в положении 2005 г. «*Об информатизации*» электронный документ определяется как сложная информационная структура. Эта идея развивается в распоряжении министра внутрен-

них дел и администрации 2006 г. «*О необходимых элементах структуры электронных документов*», в котором определены метаданные, или связанная с электронным документом систематизированная информация, описывающая этот документ, облегчающая его поиск, контроль, долговременное хранение, а также управление им¹².

В условиях рыночной экономики публичные органы власти должны иметь равный доступ и равные возможности в использовании технологий, что обеспечит честную конкуренцию. Недопустимо принуждение к пользованию определенными, особенно частными программными продуктами. Это правило технологической нейтральности, четко сформулированное в положении 2005 г. «*Об информатизации*». Ее развитием являются правила, регулирующие режим проверки информационных программ для обеспечения оперативности работы телекоммуникационных систем, используемых для выполнения публичных задач. Внедрение правила технологической нейтральности потребовало утверждения в 2005 г. новой редакции положения с 1998 г. «*О системе социальных страховых*», обязывающее использовать определенные программы для пересылки страховых документов в электронном виде (вступила в силу с 2007 г.).

Важным аспектом функционирования электронного документа является также вопрос, связанный с фиксацией и защитой информации в законодательных актах. В настоящий момент законодательство регламентирует лишь этот аспект применительно к деятельности публичных органов. Распоряжение 2006 г. «*О подробном способе обработки электронных документов*» указывает на необходимость хранения вместе с электронными документами и их метаданных, необходимость обработки и обновления правил хранения документов, проведения ежегодного учета количества и состояния документов, а также подготовки и реализации планов перемещения информации из документов на новые носители данных. Данное распоряжение также регламентирует вопросы передачи электронных документов на хранение в государственные архивы. Этот процесс связан как с сохранением необходимой структуры данных (с обязательными метаданными), так и с фиксацией их на носителях, отвечающих соответствующим требованиям.

Регулирование вопросов использования электронных документов в общественных организациях и учреждениях регламентируется целым пакетом иных законодательных и подзаконных актов. Примером такого подзаконного акта может быть распоряжение Совета Министров 2004 г. «*О способе создания, фиксации, передачи, хранения и защиты документов, связанных с банковской дея-*

тельностью, созданных на электронных носителях информации»¹³. Частные субъекты не обязаны передавать свою документацию в государственные архивы. В связи с этим все законодательные акты, регламентирующие деятельность публичных органов власти, не применяются для общественных институтов.

В законодательстве происходит постепенное расширение сфер деятельности, в рамках которых использование электронного документа является обязательным. Впервые в большом масштабе такое решение было принято еще в положении 1998 г. «*О системе социальных страхований*». Новая редакция данного положения 2001 г. ввела в обязанность передачу плательщиками страховых взносов документов исключительно в электронном виде. Обязанность эта сейчас касается плательщиков, подающих взносы за более чем 5 лиц. Бумажные документы к рассмотрению не принимаются. С января 2015 г. схожий режим передачи документации был введен в отношении деклараций, подаваемых плательщиками подоходных налогов с юридических лиц (СІТ), и к информации, составляемой плательщиками подоходного налога с физических лиц (РІТ)¹⁴.

Как уже упоминалось, исключительность электронного сообщения была определена для одного из судебных разбирательств – *электронного напоминающего производства*. Надо подчеркнуть, что истец может избрать и *обычное напоминающее производство*, основанное на бумажных документах.

Временный характер имеют законодательные акты, связанные с переводом существующих бумажных документов в формат электронных документов. В отдельном положении 2003 г. регулируется т.н. миграция поземельных реестров (вечных книг недвижимости), или перенос их содержания в телекоммуникационную систему. Для осуществления этого процесса в окружных судах созданы специальные миграционные центры, а в их положениях определен режим миграции этих книг, происходящий под наблюдением суда. Начатый в 2003 г. процесс миграции книг недвижимости почти окончен. Вступившее в силу 1 марта 2015 г. положение 2014 г. «*Право об актах гражданского состояния*» содержит правила, касающиеся переноса актов гражданского состояния из существующих книг в реестр гражданского состояния, работающий в электронной системе¹⁵.

Процесс внедрения изменений, позволяющих использовать электронные документы, вводится значительным количеством законодательных актов, что из-за различий во времени и в правоустанавливающих процедурах приводит к противоречиям в терминологии и другим недостаткам. Поэтому законодатели попытались

унифицировать терминологию. Первой такой попыткой стала ст. 61 положения 2005 г. «*Об информатизации*», в которой было указано, что все ранее использованные в законодательстве термины надо понимать не иначе, как компьютерный носитель данных или электронный документ. В 2008 г. вошло в силу специальное положение, которое в 33 других положениях ввело единую терминологию, связанную с электронным документом¹⁶.

Процесс изменения порядка использования электронных документов в законодательстве включает в себя утверждение различных законов и подзаконных актов, регулирующих эти вопросы, как, например, положение «*Об электронной подписи и информатизации органов, исполняющих публичные задачи*». Кроме того, были утверждены новые редакции гражданского и административного кодексов, содержащих отдельные нормы права, связанные с электронными документами. Часть изменений в законодательстве, регулирующих электронную документацию, относится и к сфере архивного права. Прежде всего это касается распоряжений, изданных в развитие положения 1983 г. «*О национальном архивном фонде и архивах*». Примечательно, что это положение до недавних пор было единственным законодательным актом данного уровня юридической силы, регламентирующим вопросы работы с документами до момента распространения электронной документации¹⁷.

Примечания

¹ Dziennik Ustaw (далее – Dz. U.). 2013. Poz. 262.

² Ibid. 2014. Poz. 1114.

³ Ibid. 2013. Poz. 267; 2012. Poz. 749, с посл. изменениями.

⁴ Brenk A. Elektroniczne postępowanie upominawcze – kilka uwag na temat e-sądu // Krajowa Rada Sądownictwa. 2014. Nr 3 (24). S. 8–14 [Электронный ресурс]. URL: http://www.krs.pl/admin/files/kwartalnik/krs_03_2014.pdf (дата обращения: 02.01.2015).

⁵ Dz. U. 2010. Nr 108. Poz. 684; 2014. Poz. 579.

⁶ Ibid. 2014. Poz. 822.

⁷ Ibid. 2011. Nr 14. Poz. 67; Nr 206. Poz. 1518.

⁸ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Polskie wydanie specjalne. Rozdz. 13. T. 24. S. 239, с посл. изменениями. В 2014 году Европейский парламент принял проект распоряжения «Об электронной идентификации и услугах доверия в отношении электронных операций на внутреннем рынке» (eIDAS). После его вступления в силу изменится правовой статус электронной подписи в Польше и в других

странах Европейской унии. Для сравнения: *Miękina A.* Podpis elektroniczny w UE (Człowiek i dokumenty. 2014. Nr 34) [Электронный ресурс] // Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych. URL: http://www.pwppw.pl/kwartalnik_archiwum.html?id=45&magCid=224 (дата обращения: 02.01.2015).

⁹ Dz. U. 2005. Nr 64. Poz. 565; 2009. Nr 26. Poz. 156.

¹⁰ Ibid. 2010. Nr 40. Poz. 230; 2015. Poz. 4.

¹¹ Ibid. 2013. Poz. 941; 2011. Nr 144. Poz. 851.

¹² Ibid. Nr 206. Poz. 1517.

¹³ Ibid. 2004. Nr 236. Poz. 2364.

¹⁴ Ibid. 2013. Poz. 1442; 2014. Poz. 1563.

¹⁵ Ibid. 2003. Nr 42. Poz. 363; 2014. Poz. 1741, zm. poz. 1888.

¹⁶ Ibid. 2008. Nr 171. Poz. 1056.

¹⁷ Подробнее об изменениях польского архивного законодательства см.: *Констанкевич М.* Изменения в архивном законодательстве в Польше в 1989–2011 гг. (Архивы России и Польши: история, проблемы и перспективы развития: Сб. науч. тр. / Ред. Л. Мазур, Я. Лосовски. Екатеринбург, 2013. С. 94–106) [Электронный ресурс] // Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина. Электронный научный архив. URL: <http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/19621/1/arp-2013-07.pdf> (дата обращения: 02.01.2015).