

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА

Дубинина В.А., Брагина В.Ю.

Южно-Российский институт управления - РАНХиГС

Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового обеспечения развития информационного общества, основные положения нормативно-правовых документов, касающиеся развития и внедрения электронного документооборота, связанных с этим понятием (электронный документ, электронная подпись, машиночитаемая доверенность).

Ключевые слова: электронный документ, электронная подпись, электронный документооборот, машиночитаемая доверенность, цифровая трансформация, информационное общество, цифровые платформы.

Процессы управления в последние десятилетия практически полностью автоматизированы, а цифровизация выступает общемировым трендом цифровой трансформации в государственном управлении. Внедряемые в России стратегии «цифрового правительства» (цифровая трансформация государственного управления) [12] направлены на рационализацию и интеграцию всех процессов управления, ключевые цели социально-экономического развития страны реализуется параллельно с развитием и освоением цифровых технологий. В связи с чем переход в глобальное информационное общество в новом цифровом веке требует развития правового обеспечения реализуемой в настоящее время концепции «электронного правительства» и совершенствования правовой сферы, регламентирующей электронный документооборот.

Целью статьи является анализ существующей нормативно-правовой базы в области электронного документооборота и ее изменений.

В настоящее время существует ряд нормативно-правовых документов, которые можно считать базовыми в области электронного документооборота (ЭДО), исследование юридических аспектов перехода на ЭДО необходимо в

силу того, что внедрение ЭДО - это комплексная система бизнес-процессов, коммуникаций, ориентированных, в первую очередь, на юридически значимый внешний документооборот. Любой электронный документ (юридически значимый) должен отвечать нормам и требованиям (в отношении содержания, формы, подписания документов, процессов, связанных с отправкой и получением, использованием и хранением), которые установлены на законодательном уровне.

К внешнему документообороту относится межведомственное взаимодействие, предоставление государственных услуг населению. Электронная система предоставления услуг в настоящее время доступна более чем для 34 млн россиян, начиная с мая 2018 года реализуется федеральный проект «Цифровое государственное управление» [15], который является составной частью «Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [14]. Электронные безбумажные формы учёта и обмена информацией в настоящее время используются в государственных и муниципальных органах власти, успешно внедряется электронная система отчётности, действует Единая система межведомственного электронного взаимодействия, для организаций разрабатываются ГИСы и АИСы, необходимые для учёта и обработки информации.

Обращение к государственным услугам, участие в государственных закупках, все действия с соглашениями, контрактами и договорами, получение разрешительных документов и регистрационные действия, участие в судебных процессах и переписка с государственными органами являются областью, где действует электронный документооборот, он распространяется на все направления и бизнес-процессы, имеющие юридическое значение.

Несмотря на большое количество нормативно-правовых документов, которые регулируют и регламентируют обмен информацией без бумаги, не существует единого федерального закона об электронном документообороте. При этом отдельные моменты электронного документооборота, определения и действия с электронными документами содержатся в нормах Гражданского,

Налогового кодексов, в ряде федеральных законов и постановлений Правительства РФ, при этом идет регулярное обновление нормативно-правовой базы, что создаёт трудности при анализе правовой регламентации электронного документооборота.

Понятие электронного документа содержится в федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» - в пункте 11.1 статьи 2 [4]. Это представленная в электронной форме документированная информация, которую может воспринимать человек, применяя электронные вычислительные машины, при этом информация может передаваться по информационно-телекоммуникационным сетям, быть доступной для обработки в информационных системах.

Схожее определение электронного документа можно найти в Концепции развития электронного документооборота в хозяйственной деятельности, которая была принята в 2020 году [13]. Суть электронного документа представлена в ГОСТ Р 7.0.97-2016 [16], он трактуется как документ в цифровой форме, возможность его использования существует при наличии электронно-вычислительной техники, а также специализированных устройств, которые могут воспроизводить изображение, звук или текст. Сущность понятия электронного документа состоит в представлении его как документированной информации, представленной в цифровой форме, которую можно распознать при помощи специализированных электронных вычислительных машин, сетей или информационных систем.

Несмотря на наличие понятия «электронный документ», в российском законодательстве официально не закреплено понятие «электронный документооборот», хотя он указывается во всех значимых правовых документах, определяющих приоритеты стратегии развития информационного общества в России [10]. Если обратиться к Трудовому кодексу РФ, то в его нормах существует понятие электронного документооборота, но оно соотносится с областью трудовых отношений. Это

создание, подписание, использование и хранение работодателем документов, которые ему представляет работник при поступлении на работу (статья 22.1 ТК РФ) [3].

Понятие «электронный документ» встречается в нормативно-правовой базе гораздо чаще, хотя не везде даётся его определение, чаще речь идёт о подписание электронных документов цифровой подписью, что также регламентируется рядом нормативных актов.

Например, право подписывать документы электронным аналогом подписи (ЭП) установлено статьей 160 ГК РФ, её дублирует статья 434 указанного документа [1], в которой допускается заключение письменного договора в виде электронного документа.

Об электронной форме документа говорится в статье 93 Налогового кодекса РФ, который может быть представлены для проверки сотрудникам ФНС РФ [2]. Например, счёт-фактура может быть представлена в электронном виде, что допускается нормы статьи 169 НК РФ [2].

Все электронные документы в обязательном порядке подписываются электронной подписью (имеющей такую же юридическую силу, что и ручная подпись), виды ЭП, которые используются при подписании различных документов, перечислены в Федеральном законе от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» [5]. Указанный закон можно считать основным нормативным актом, который напрямую относится к правовой регламентации электронного документооборота.

Также отметим Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», в котором нормы статьи 9 допускают оформление первичных бухгалтерских документов в электронной форме, необходимым условием выступает наличие электронной подписи на таких документах [6].

Отдельные направления электронного документооборота регламентируются актами Правительства РФ, министерств и ведомств, где конкретизируются требования к формам документов, которые необходимо представить для различных целей. Например, для получения государственной

услуги по линии налоговой службы существуют утверждённые ФНС РФ формы и требования к документам. В каждом регионе существуют региональные нормативные акты, которые также регламентируют вопросы электронного взаимодействия с региональными и местными органами власти.

Таким образом, в России существует большое количество нормативно-правовых актов, регламентирующих электронный документооборот на федеральном, региональном уровнях, а также ряд нормативных документов отдельных организаций локального уровня, регламентирующих внутриорганизационный электронный документооборот. Специфику оформления в письменной форме сделок и договоров регламентирует ГК РФ, процесс создания электронных первичных документов определён в нормах Федерального закона «О бухгалтерском учёте», регулирование электронного документооборота содержится в отдельных федеральных законах, приказах министерств и ведомств.

Так как область безбумажного документооборота постоянно развивается, происходит ряд изменений в нормативных документах. Например, за последние несколько лет ряд изменений коснулся Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ, что связано с ужесточением требований к цифровым носителям информации, их структуре, формам и защите [7, 9]. Динамика изменений представлена на рис. 1.



Рис. 1. Динамика изменений в Федеральном законе

от 06.04.2011 № 63-ФЗ

Также ужесточаются требования к удостоверяющим центрам (УЦ), которые ответственны за выдачу э(наличие лицензии, финансовое обеспечение, право собственности на аппаратные средства электронной подписи, наличие определённого количества штатных работников, требования к деловой репутации руководителя и учредителей УЦ) [5].

С 1-го января 2022 года перестали действовать электронные подписи, которые выдавались не аккредитованным коммерческим удостоверяющим центром. С 1 января 2022 года произошли изменения в порядке оформления электронной подписи: например, введена дифференциация порядка оформления ЭП для отдельных категорий руководителей и лиц, замещающих государственные должности РФ или субъектов РФ, органов местного самоуправления, руководителей государственных некоммерческих организаций, имеющих право электронной подписи.

В ходе проведения реформы электронной подписи Федеральным законом от 27.12.2019 № 476-ФЗ было введено понятие «машиночитаемая доверенность» (МЧД), представляющая собой электронный документ, доверенность, которая содержит преречисление полномочий сотрудников организации, подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью (КЭП) руководителя организации [7]. Данный инструмент организациями при обмене электронными документами начали применять с 1 марта 2022 года. Изначально предполагалось, что переходный период, когда организации подготовят информационные системы к работе с новой формой электронной доверенности, завершится 1 января 2023 года. Но переходный период затянулся в связи с неготовностью ряда государственных органов осуществлять электронный документооборот с использованием МЧД, он был продлён до 31 августа 2023 года путём принятия изменений в Федеральный закон от 06.04.2011 № 63 ФЗ (изменения коснулись сроков перехода к МЧД) [9]. Таким образом, если ранее только физические лица могли подписывать документы квалифицированной электронной подписью с МЧД, а без МЧД

КЭП требовалась от сотрудников и руководителей юрлица, и ИП, то с 1 сентября 2023 года подписывать документы КЭП без МЧД могут ИП и руководители юрлица, для физических лиц ничего не изменилось (только с МЧД) [7].

Электронный документооборот обязателен для организаций и фирм в 2022 году в том случае, если они работают с маркированными товарами, что определено постановлением Правительства РФ № 2464 от 31.12.2020 [11]. Система «Честный знак» в данном случае аккумулирует все сведения, связанные с оборотом маркированных товаров, которые хранятся в Единой государственной информационной системе. На электронный документооборот с 2022 года перешли перевозчики, грузополучатели и грузоотправители.

В настоящее время существует несколько цифровых платформ, которые могут выбрать как физические лица, так и компании для перехода на электронный документооборот: «СФЕРА EDI», «СФЕРА курьер», «Кадровый электронный документооборот» (КЭДО), «СФЕРА отчётность», «Подписант».

Таким образом, электронный документооборот в настоящее время регламентируется рядом документов, которые претерпевают изменения в результате трансформации правового поля. В 2022 году произошло наиболее много изменений в законодательстве, которые коснулись получение электронных подписей, введения МЧД, внедрения форматов электронных перевозочных документов. Государство ставит перед собой на перспективу долгосрочную цель - цифровизацию документооборота, что касается не только органов государственной власти и государственного управления, но и бизнеса, в связи с чем электронный документооборот уже внедряется как обязательный на основании норм федерального законодательства, которое требует систематизации в понятиях и принятия единого документа об электронном документообороте.

Список литературы

1. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.
2. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2036.
3. Федеральный закон от 27.12.2019 № 476-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электронной подписи» и статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 30.12.2019. № 52 (часть I). Ст. 7794.
4. Федеральный закон от 19.12.2022 № 536-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 26.12.2022. № 52. Ст. 9366.
5. Концепция развития электронного документооборота в хозяйственной деятельности (утв. решением президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 25.12.2020 № 34). – URL: <https://www.nalog.gov.ru>.
6. Т Бобылева М.П. О жизненном цикле системы электронного документооборота // Делопроизводство. 2023. № 3. С. 5-13.
7. Ефимова Е. Юридические аспекты перехода на ЭДО: нормативное регулирование и подготовка – URL: <https://iitrust.ru/articles/expert>.
8. Законы об электронном документообороте – URL: <https://kontur.ru/diadoc>.