

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

DOI: 10.12737/jfcl.2020.009

## ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ В СТРАНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И ПУТИ УНИФИКАЦИИ

**АБЛАМЕЙКО Мария Сергеевна**, доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Беларусь, 220030, г. Минск, просп. Независимости, 4

E-mail: m.ablameyko@mail.ru

**АНДРОНЧИК Алексей Александрович**, магистрант Белорусского государственного университета, специалист Республиканского унитарного предприятия «Национальный центр электронных услуг»

Беларусь, 220030, г. Минск, просп. Независимости, 4

E-mail: andronchikalex@gmail.com

Переход к новому этапу развития общества, именуемого информационным, выдвигает особые требования к взаимодействию государства, граждан и бизнеса посредством использования электронных документов. Электронный документооборот в настоящее время широко распространен во многих странах. В то же время вопросы развития и унификации электронного документооборота в евразийском сегменте рассматриваются в недостаточной степени. В связи с этим необходим научный анализ действующего законодательства и нормативно-методического обеспечения в странах Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в целях разработки рекомендаций по устранению выявленных терминологических и иных правовых противоречий.

Авторами проанализированы основные проблемы правового обеспечения электронного документооборота в странах ЕАЭС. Проводится сравнение определений термина «электронный документ» в нормативных правовых документах указанных стран. Отмечается, что отсутствует единство в структуре и содержании базовых национальных законов об электронном документообороте, имеются разночтения в определении понятий электронного документа и электронной (цифровой) подписи.

В статье обосновывается необходимость сближения национальных уровней внедрения и распространения технологий электронного документооборота. Для этого следует принять межгосударственную программу по развитию трансграничного электронного документооборота, например в рамках реализации Цифровой повестки ЕАЭС. Реализация конкретных мероприятий, связанных с гармонизацией законодательства, формированием стандартов и обеспечением совместимости электронных документов, созданных в разных странах, позволит подготовить необходимые условия для развития и распространения трансграничного электронного документооборота между организациями.

Ключевые слова: электронный документооборот, правовое обеспечение, страны Евразийского экономического союза, сравнительный анализ и унификация, единое цифровое пространство Евразийского экономического союза.

Для цитирования: Абламейко М. С., Андрончик А. А. Электронный документооборот в странах Евразийского экономического союза: сравнительный анализ и пути унификации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 2. С. 36—47. DOI: 10.12737/jfcl.2020.009

## E-DOCUMENT FLOW IN COUNTRIES OF EURASIAN ECONOMIC UNION: COMPARATIVE ANALYSIS AND WAYS TO UNIFY

**M. S. ABLAMEYKO, A. A. ANDRONCHIK**

Belarusian State University, Minsk 220030, Republic of Belarus

E-mail: m.ablameyko@mail.ru; andronchikalex@gmail.com

The transition to a new stage of social development — information society — defines special requirements for the state, citizens and business interaction through the introduction and use of electronic documents. E-document flow is now widespread in many countries. At the same time, the issues of development and unification of e-document flow in the Eurasian segment are considered insufficiently. In this regard, a research analysis of the current legislation and regulatory and methodological support in

the countries of the Eurasian Economic Union (EAEU) is needed in order to develop recommendations to eliminate the identification of terminological and other legal contradictions.

This paper analyzes the main problems of legal support of electronic document circulation in the EAEU countries. The article compares of the e-document definitions in the legal documents of the EAEU countries. It is noted that in the EAEU countries there is no unity in the structure and content of the basic national laws on e-document flow. There is the discrepancy in the legal norms for the e-document flow organization at the basic level, for example, in understanding such concepts as electronic document and electronic signature. It is shown, for example, that almost all EAEU member states recognize e-documents as evidence in court and as subject to correct registration equating it to paper documents (except cases when law refrains e-document use only).

This research concludes that it is necessary to substantiate e-document flow technologies convergence on national levels through their introduction and dissemination. To do this, an interstate program for the development of cross-border e-document flow should be adopted, for example, within the framework of the EAEU digital agenda. The implementation of specific activities related to the harmonization of legislation, the formation of standards and ensuring the compatibility of electronic documents created in different countries provide for necessary conditions to develop and disseminate cross-border e-document flow between organizations.

Keywords: e-document flow, legal support, EAEU countries, comparative analysis and unification, the common digital space of the Eurasian Economic Union.

For citation: Ablameyko M. S., Andronchik A. A. E-Document Flow in Countries of Eurasian Economic Union: Comparative Analysis and Ways to Unify. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 2, pp. 36—47. DOI: 10.12737/jflcl.2020.009 (In Russ.)

**Введение.** Переход к новому этапу развития общества, именуемого информационным, определяет особые требования к взаимодействию государства, граждан и бизнеса. Эффективность и прозрачность сотрудничества зависит от использования информационных инструментов и технологий, одним из которых является электронный документооборот (ЭДО).

В настоящее время осуществляется постепенный переход на взаимодействие документами между организациями в одной стране и также между странами на электронный формат. Однако получение преимуществ от цифровой трансформации в сфере коммуникации между организациями и странами в значительной мере зависит от того, каким образом и в какой мере удастся снять сдерживающие эффекты границы юрисдикций и создать более прочную технологическую основу для формирования единого экономического пространства.

Решение данного вопроса предполагает осуществление значительных институциональных изменений во всех вовлеченных государствах с созданием транснациональных институтов цифрового доверия, единого цифрового пространства. В условиях, когда страны, входящие в интеграционные объединения, самостоятельно проектируют и стимулируют процессы цифровизации собственной экономики, они вынуждены учитывать направления и интенсивность цифровизации у своих стран-партнеров, включая вопросы трансграничного взаимодействия бизнеса.

Так, одной из задач, стоящих перед Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС), является обеспечение беспрепятственного доступа товаров, работ (услуг), происходящих из одной страны, к участию в государственных закупках в другой стране в рамках ЕАЭС, в том числе путем взаимного признания электронной цифровой подписи.

Однако в этой сфере пока остались некоторые нерешенные проблемы. Одной из них является несоответствие внутреннего законодательства, регулирующего электронный обмен данными, с принятыми международными соглашениями. Например, легализации электронного документооборота зачастую препятствуют положения национального законодательства, предписывающие использование документов исключительно в письменной форме на бумажном носителе или устанавливающие необходимость собственноручной подписи лица на таком документе. Другой проблемой является различие национальных правовых традиций, правовых систем. Уровень институционального обеспечения распространения технологий ЭДО в меньшей степени зависит от масштабов страны, чем от многих других параметров, не все из которых учитываются при формировании государственных стратегий по цифровизации.

В целом проблематика ЭДО занимает важное место среди исследований по цифровой экономике, электронной коммерции и переходу к более эффективным способам организации бизнес-процессов<sup>1</sup>. В то же время вопросы развития именно межорганизационного ЭДО в евразийском сегменте рассматриваются в недостаточной степени.

В условиях принятия «Цифровой повестки ЕАЭС до 2025 года» представляется актуальным сравнить уровень распространения цифровых технологий документооборота в странах-участницах, определить степень готовности их законодательства к созданию единого цифрового пространства электронного доверия и беспрепятственного электронного документооборота.

<sup>1</sup> См.: Гаевская А. Обзор систем электронного документооборота. URL: <https://www.cfin.ru/software/kis/edms.shtml> (дата обращения: 28.06.2019).

В связи с этим необходим научный анализ действующего законодательства и нормативно-методического обеспечения в странах ЕАЭС с целью разработки рекомендаций по устранению терминологических и иных правовых противоречий. Представляются целесообразными систематизация существующих разрозненных норм и требований, а также подготовка специального единого документа об управлении электронной документацией в странах ЕАЭС. Предлагается разработать и принять межгосударственную программу по развитию трансграничного ЭДО, например в рамках реализации Цифровой повестки ЕАЭС. Также предлагается принять документ, возможно на уровне распоряжения Коллегии Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), в котором обозначить единый подход к определению электронного документа и его существенных признаков, таких как наличие обязательных реквизитов, электронной подписи или ее отсутствия и др. Данные признаки должны обязательно присутствовать во всех электронных документах во всех государствах — членах ЕАЭС.

Реализация конкретных мероприятий, связанных с гармонизацией законодательства, формированием стандартов и обеспечением совместимости электронных документов, созданных в разных странах, позволит создать необходимые условия для развития и распространения трансграничного ЭДО между организациями.

**Электронный документооборот: понятие и применение.** Понятие «электронный документооборот» имеет существенные отличия от традиционного представления о документообороте, так как предполагает использование технических и программных средств (системы электронного документооборота), управление всеми формами документов (бумажные и электронные) и системами документации, автоматизацию всех этапов документооборота организации (в том числе внешнего документооборота).

В целом под *электронным документооборотом* следует понимать такой способ организации делопроизводства в организации и государственном учреждении, при котором основная часть документов создается, используется и хранится в электронном виде с использованием специализированного класса программного обеспечения — систем электронного документооборота. Электронный документооборот имеет ряд специфических особенностей, которые связаны с выделенными выше принципами ЭДО, а также соблюдением необходимых условий его использования.

Использование ЭДО невозможно без решения вопроса о правовых гарантиях и правовом регулировании электронного обмена информацией. Особенно это касается юридически значимой информации. На первое место выходит защита правовой информации, что является важным условием развития ЭДО.

Первый шаг, который сделали законодатели во всем мире, — признание юридической силы электронных документов наравне с документами, зафиксированными на бумаге. Это стало возможным в результате внедрения электронной цифровой подписи (далее — ЭЦП)<sup>2</sup>.

В 2000 г. в Модельном законе «Об электронной цифровой подписи»<sup>3</sup> были определены все основные на то время понятия, касающиеся ЭЦП. Многие из этих положений позже были учтены при подготовке национальных законов в государствах — членах ЕАЭС.

Согласно Модельному закону ЭЦП — это электронные данные, полученные в результате преобразования исходных электронных данных с использованием закрытого ключа подписи. ЭЦП является полным электронным аналогом обычной подписи на бумаге, но значительно превосходит ее по защищенности от подделки; используется физическими и юридическими лицами для идентификации подписанта и подтверждения целостности данных в электронном документе.

Электронные документы уже давно используются в текущей деятельности различных организаций государств — членов ЕАЭС. Применение электронных документов, осуществление ЭДО стимулируется государством, создание электронного правительства объявлено в качестве одного из государственных приоритетов во многих странах мира и, в частности, в странах ЕАЭС.

Однако каждая из стран ЕАЭС идет собственным путем в плане внедрения ЭДО. При этом большой интерес представляет как опыт организационной деятельности, так и опыт в области законодательно-нормативного регулирования.

Практически во всех странах ЕАЭС можно наблюдать следующую ситуацию. С одной стороны, имеются организации, в которых управление документами реализовано на мировом уровне. Это прежде всего организации, занимающиеся банковской деятельностью, а также отделения транснациональных корпораций, для которых использование электронных документов и ЭДО — единственно возможный способ существования. С другой стороны, особенно в государственном секторе, есть учреждения, в которых присутствует бумажный документооборот. Подобная картина является отличительной чертой нашего времени, и при рассмотрении вопроса о перспективах на будущее необходимо понимать, что в ближайшие десятилетия (а то и столетия) работать придется в условиях смешанного документооборота,

<sup>2</sup> См.: *Скрынникова М. В.* Правовые аспекты использования электронной цифровой подписи и ее преимущества в условиях развития электронного документооборота // *Вестник Воронежского института МВД России.* 2013. № 2. С. 66—70.

<sup>3</sup> Принят на 16-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ 9 декабря 2000 г.

с постепенным изменением процентного соотношения в пользу электронного.

Исходя из этого, необходимо провести комплекс работ, предусматривающий не только нормативное закрепление возможности оформления электронных документов, но и разработку и утверждение структур и форматов этих документов, а также, что немаловажно, разработку и утверждение порядков применения электронных документов. Странам — членам ЕАЭС нужно определиться, по каким из документов, необходимых для осуществления внешнеэкономической деятельности, такие работы будут проводиться на уровне Союза, а по каким им придется внести изменения в национальное законодательство самостоятельно.

**Регулирование электронного документооборота в Российской Федерации.** Начало развития ЭДО как системы внутреннего документооборота организаций всех форм собственности и документооборота государственных и муниципальных органов между собой, с гражданами и хозяйствующими субъектами было положено Федеральной целевой программой «Электронная Россия на 2002—2010 гг.». В 2012 г. завершилось формирование нормативно-правовой базы, необходимой для повсеместного введения ЭДО<sup>4</sup>.

Правовую основу ведения ЭДО в Российской Федерации составляет значительный массив нормативных правовых актов и методических документов. Основным законодательным актом в данной сфере является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Согласно Закону электронный документ — это документированная информация, представленная в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

Для организации работы с электронными документами особое значение имеет Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи», который содержит правовые основы применения электронной подписи, в том числе при оказании государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций. В частности, ст. 6 данного Закона посвящена описанию условий признания электронных документов, подписанных различными видами электронной подписи, равнозначными документам на бумажном носителе, подписанным собственноручной подписью.

Нормативную правовую базу ЭДО развивает Положение о системе межведомственного электронного документооборота, утвержденное постановлением Правительства РФ 22 сентября 2009 г. № 754. Данное Положение является нормативной основой для создания единой инфраструктуры обеспечения юридически значимого электронного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. При анализе внедрения и использования электронного документооборота в организациях России было выявлено, что на государственные органы приходится наибольшая доля в общем числе организаций, использующих электронный документооборот в процессе своей деятельности<sup>5</sup>.

Несмотря на значительное увеличение доли организаций, использующих ЭДО, Правительство РФ продолжает активную работу в целях перехода всех организаций на данный тип документооборота. Разработан ряд документов, которые расширяют электронное взаимодействие организаций практически во всех сферах. Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ с начала 2018 г. все государственные органы Российской Федерации должны осуществить переход на ЭДО. При этом обмен информацией и документами должен осуществляться с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

С 2018 г. также вступил в силу новый национальный стандарт по организационно-распорядительной документации ГОСТ Р 7.0.97-2016, устанавливающий требования к организационно-распорядительным документам: уставам, положениям, правилам, инструкциям, регламентам, постановлениям, распоряжениям, приказам, решениям, протоколам, договорам, актам, письмам, справкам и др., в том числе к кадровым документам. В отличие от прежних правил оформления документов в ГОСТ Р 7.0.97-2016 закреплены новые реквизиты документов, необходимые в том числе при ЭДО.

На сегодняшний день государство активизирует переход организаций к ЭДО через органы государственного управления.

Таким образом, в Российской Федерации разработан ряд законодательных актов по регулированию электронного документооборота, базовым из них является Федеральный закон «Об электронной подписи», в котором подробно рассматриваются аспекты применения и условия признания электронных подписей всех утвержденных видов, а также представлены логика функционирования удостоверяющих центров и условия признания электронных

<sup>4</sup> См.: Бушуева Е. Электронный документооборот в России: История и современное состояние дел // Кадровик. Кадровое делопроизводство. 2012. № 5. С. 12—15.

<sup>5</sup> См.: Фионова Л. Р., Шокорова Н. Н., Крокошева Н. В. Нормативная регламентация — необходимая база для эффективного управления электронными документами // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2018. № 1. С. 27—31.

документов равнозначными документам на бумажном носителе. В то же время особенности обращения электронных документов, не связанные непосредственно с электронной подписью, не рассматриваются, не заложены также основы единой государственной политики в сфере обращения электронных документов и электронной подписи, полномочия по которой расписаны, например, в законе Беларуси.

В целом сегодня органы власти в России интенсивно работают на пути внедрения ЭДО. Предстоит решить еще многие проблемы организационного, нормативно-правового, кадрового и технического характера. Для их решения потребуются скоординированные совместные усилия документоведов, архивистов, специалистов по IT-технологиям, юристов.

Для обеспечения эффективного управления электронными документами необходима нормативная правовая база, всесторонне регламентирующая их использование и хранение. Однако проведенный анализ показал, что в настоящее время в российском законодательстве отсутствует единый правовой акт, в полной мере регламентирующий вопросы создания, использования и хранения электронных документов, а также используются различные трактовки такого основополагающего понятия, как «электронный документ». В связи с этим службы документационного обеспечения управления органов власти и любых организаций зачастую сами вынуждены разрабатывать локальные акты, регламентирующие работу с электронными документами. При этом для организации электронного документооборота, в полной мере соответствующего установленным требованиям, необходимо проводить тщательное изучение большого количества правовых актов различной юридической силы, что может вызывать затруднения, а также препятствовать процессам внедрения и эффективного использования систем ЭДО.

**Регулирование электронного документооборота в Республике Беларусь.** В Республике Беларусь (далее — РБ) всем государственным органам, иным государственным организациям, а также хозяйственным обществам, в отношении которых государство может определять принимаемые ими решения, было поручено обеспечить приобретение (разработку, модернизацию) ведомственных систем ЭДО, которые должны обеспечивать возможность взаимодействия с системой межведомственного ЭДО государственных органов<sup>6</sup>.

Вопросы создания, использования и оперативного хранения электронных документов урегулированы на законодательном уровне в достаточной степени.

В Республике Беларусь разработан комплекс актов законодательства, регламентирующих соответ-

ствующие процессы, основным из которых является Закон РБ от 28 декабря 2009 г. № 113-З «Об электронном документе и электронной цифровой подписи».

Названный Закон дает следующее определение понятию «электронный документ»: это документ в электронном виде с реквизитами, позволяющими установить его целостность и подлинность, которые подтверждаются путем применения сертифицированных средств электронной цифровой подписи с использованием при проверке электронной цифровой подписи открытых ключей организации или физического лица (лиц), подписавших этот электронный документ.

В данном Законе закреплены основные требования, предъявляемые к электронным документам. В частности, электронные документы должны: создаваться, обрабатываться, храниться, передаваться и приниматься с помощью технических, программных и программно-аппаратных средств; иметь структуру, установленную Законом об электронном документе; быть представляемыми в форме, доступной и понятной для восприятия человеком.

Электронный документ состоит из двух неотъемлемых частей — общей и особенной.

Кроме того, разработаны и приняты Закон РБ от 25 ноября 2011 г. № 323-З «Об архивном деле и делопроизводстве в Республике Беларусь», инструкция по делопроизводству в государственных органах, иных организациях, инструкция о порядке проведения экспертизы ценности и передачи на постоянное хранение документов в электронном виде и информационных ресурсов, инструкция о порядке организации работы с документами в электронном виде в архивах государственных органов, иных организаций.

На уровне главы государства приняты решения о полномасштабном внедрении ЭДО.

Указ Президента РБ от 4 апреля 2013 г. № 157 «О внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Беларусь» разработан в развитие Указа Президента РБ от 30 сентября 2010 г. № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь» в целях совершенствования межведомственного информационного взаимодействия государственных органов и иных государственных организаций в части поэтапного подключения ведомственных систем ЭДО, а также повышения качества и доступности электронных услуг. В соответствии с Указом № 157 переход на ЭДО государственных органов и организаций должен был завершиться в Беларуси в 2019 г.

В Республике Беларусь в соответствии с Указом Президента РБ от 19 марта 2012 г. № 515 создано Республиканское унитарное предприятие «Национальный центр электронных услуг» (государственное предприятие «НЦЭУ»).

**Регулирование электронного документооборота в Республике Казахстан.** На современном этапе инструментами формирования информационного об-

<sup>6</sup> См. Указ Президента РБ от 4 апреля 2013 г. № 157 «О внесении изменений и дополнений в некоторые Указы Президента Республики Беларусь».

щества в Республике Казахстан (далее — РК) являются такие правовые документы, как Концепция информационной безопасности Республики Казахстан до 2016 г., подписанная Президентом РК 14 ноября 2011 г. № 174, законы РК от 7 января 2003 г. № 370-III «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», от 24 ноября 2015 г. № 418 «Об информатизации».

В настоящее время в Казахстане формируется система нормативного правового и технического регулирования отрасли информационных и коммуникационных технологий (далее — ИКТ), которая обеспечивает развитие и формирование информационных систем государственных органов для предоставления электронных услуг гражданам и бизнесу.

В Казахстане в рамках программы развития электронного правительства была создана специальная информационная система — шлюз электронного правительства, которая объединяет информационные системы различных государственных органов в части обмена данными.

Закон РК «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» определяет электронный документ более конкретно по сравнению с законодательством иных стран, входящих в ЕАЭС, — как документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме и удостоверена посредством ЭЦП. Электронный документооборот — это обмен электронными документами между государственными органами, физическими и юридическими лицами.

Электронная цифровая подпись по законодательству Республики Казахстан — это набор электронных цифровых символов, созданный средствами электронной цифровой подписи и подтверждающий достоверность электронного документа, его принадлежность и неизменность содержания.

В целом в Республике Казахстан принципы и порядок ЭДО, правила использования и признания ЭЦП и функционирования удостоверяющих центров определяются Законом РК «Об электронном документе и электронной цифровой подписи». В нем есть указание о приоритете норм международных договоров, и в целом структура Закона соотносится с аналогичными законами Армении и Беларуси.

**Регулирование электронного документооборота в Республике Армения.** В Республике Армения (далее — РА) осуществляются меры, направленные на модернизацию информационно-коммуникационной инфраструктуры государства, раскрытие потенциала индустрии информационных и инновационных технологий. Совершенствуется государственная политика в области развития ЭДО, доступности Интернета, обеспечения информационной безопасности.

Электронный документооборот в Армении регулируется прежде всего Законом РА от 15 января 2005 г. № ЗР-40 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи».

Электронным документом, согласно определению Закона, является информация или сообщение, представленные в электронной форме. Электронный документ имеет внутреннюю и внешнюю формы представления.

Формой внутреннего представления электронного документа является результат регистрации на электронном носителе информации, составляющей электронный документ. Формой внешнего представления электронного документа является результат воспроизведения электронного документа на экране видеоприбора (дисплея), бумаге или на ином отличном от электронного носителя материальном предмете, в доступном для визуального обозрения виде и в понятной для восприятия форме.

Электронный документ в целях обеспечения защиты может включать одну или несколько электронных цифровых подписей. Электронный документ, защищенный ЭЦП, имеет то же правовое значение, что и документ, заверенный собственноручной подписью лица, если подтверждена подлинность ЭЦП и отсутствуют достаточные доказательства того, что документ изменен либо подделан с момента его отправки и (или) передачи на хранение, за исключением тех обратимых изменений, которые необходимы и неизбежны при передаче и (или) хранении данного электронного документа.

Под электронной цифровой подписью Закон «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» понимает полученную посредством криптографического преобразования информацию и представленную в электронно-цифровой форме уникальную последовательность символов для создания данных электронной цифровой подписи и данного электронного документа, которая приобщена к электронным документам либо логически связана с ними и используется для идентификации подписывающего лица, а также для защиты электронного документа от подделок и искажений.

Порядок пользования ЭЦП устанавливает производитель средств создания ЭЦП.

Порядок применения электронных документов и ЭЦП в государственных органах устанавливает Правительство РА. Для Центрального банка РА и его лицензированных лиц применяют электронные документы и ЭЦП в порядке, установленном нормативными правовыми актами Центрального банка РА, аналогичная норма установлена для Казначейства.

Таким образом, в Армении основным законодательным актом, регулирующим область ЭДО, является Закон РА «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», в котором, помимо основной терминологии и определения статуса электронного документа и электронной подписи, содержится описание функционала инфраструктурных элементов ЭДО — удостоверяющих центров, а также указывается приоритетность законодательных актов в слу-

чае их противоречий (ст. 10), однако только в отношении международных договоров и национального законодательства. Так, если международными договорами Республики Армения устанавливаются нормы, отличные от национальных, то приоритет — у норм международного договора.

В Республике Армения при проведении процедуры электронных закупок участникам-нерезидентам дается возможность предоставления документов заявки в отсканированном виде. Таким образом, обеспечивается возможность участия организаций-нерезидентов Республики Армения в государственных электронных закупках.

**Регулирование электронного документооборота в Кыргызской Республике.** Правовое регулирование ЭДО в Кыргызской Республике (далее — КР) получило развитие в связи с принятием Закона КР от 17 июля 2004 г. № 92 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи». В нем было дано определение электронного документооборота как совокупности процессов создания, обработки, отправки, передачи, получения, хранения, изменения, уничтожения электронных документов с применением информационных и коммуникационных технологий.

В 2017 г. вышеуказанный Закон утратил силу в связи с принятием Закона КР от 19 июля 2017 г. № 128 «Об электронной подписи». Были внесены изменения в части признания электронных документов, подписанных ЭЦП различных видов, равнозначными документам на бумажном носителе, подписанным собственноручной подписью, а также возможности выбора участниками электронного взаимодействия (документооборота) по своему усмотрению (соглашению) видов ЭЦП, пересмотра требований к электронным документам в зависимости от сферы их применения.

Законом КР от 19 июля 2017 г. № 127 «Об электронном управлении» разработан порядок (регламент) организации межведомственного взаимодействия, осуществляемого в электронном виде органами государственной власти и органами местного самоуправления при предоставлении государственных или муниципальных услуг и исполнении государственных или муниципальных функций, в том числе введены Правила использования электронной подписи органами государственной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой.

Таким образом, в Кыргызской Республике нормативные правовые акты, регулирующие применение электронных документов и электронной подписи, закреплены в вышеназванном Законе «Об электронной подписи», который во многом схож с аналогичным законом Российской Федерации, взятым за его основу, и содержит те же содержательные положения.

Для проведения процедур электронных государственных закупок в Кыргызской Республике создан

веб-портал электронной системы государственных закупок, который доступен в том числе для поставщиков (подрядчиков) государств — членов Союза. В настоящее время закупающие организации Кыргызской Республики проводят закупки в электронном формате на веб-портале электронных закупок без применения ЭЦП.

Важность реализации проектов по упрощению документооборота осознают не только органы власти, но и бизнес. В странах ЕАЭС существуют примеры, когда компании в разных странах договариваются о взаимном трансграничном ЭДО и реализуют этот процесс на основе законодательных требований и на платформе одной из стран.

Однако создание необходимых институциональных и правовых условий не зависит от отдельной организации и возможно только с вовлечением правительственных органов всех участвующих стран.

Существуют и другие области, в которых внедрение электронного обмена юридически значимыми документами открывает новые возможности для развития.

**Электронный документооборот в нормативных правовых документах стран — членов ЕАЭС.** ЭДО во многих странах выступает как инфраструктурный элемент, позволяющий оптимизировать бизнес-процессы и повысить эффективность работы.

Несмотря на схожесть логики развития межкорпоративного ЭДО в целом, в каждой стране этот процесс имеет свои национальные особенности, связанные в первую очередь с законодательством. Так, в одних странах электронные подписи подразделяются на несколько видов (Россия, Кыргызстан), в других — не имеют подвидов; в одних странах цифровизация документооборота идет по единым стандартам, например для государственного сектора (Казахстан), в других — каждое ведомство и регион вправе самостоятельно выбирать систему ЭДО (Россия).

Рассмотрим сферу использования ЭДО и, в частности, использование ЭЦП для проведения процедур государственных закупок в странах ЕАЭС. В договоре о создании ЕАЭС предусмотрено, что должен быть обеспечен беспрепятственный доступ потенциальных поставщиков и поставщиков государств-членов к участию в закупках, проводимых в электронном формате, путем взаимного признания ЭЦП, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена, другим государством — членом ЕАЭС. Однако в настоящее время эта норма реализуется только между Республикой Беларусь и Российской Федерацией.

В 2013 г. был принят План мероприятий по вопросу взаимного признания ЭЦП между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией. Готовятся к внесению на рассмотрение Коллегии Комиссии аналогичные планы в отношении Республики Армения и Кыргызской Республики.

В отношении других государств — членов Союза в настоящее время проводится работа по ее реализации. Очевидно, что отсутствие взаимного признания ЭЦП между всеми государствами — членами ЕАЭС является барьером для участия организаций из других стран ЕАЭС в закупках друг у друга.

В целях устранения данного барьера принято распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) от 13 июля 2018 г. № 19, которое предполагает подготовку планов мероприятий, предусматривающих взаимное признание ЭЦП, изготовленных в соответствии с законодательством Республики Армения, Республики Беларусь и Российской Федерации.

**Трансграничный электронный документооборот в пространстве ЕАЭС.** Цифровая трансформация общества и государства предполагает совершенствование всех сфер, включая экономику, образование, медицину и др. В рамках принятия государственных программ развития цифровизации государства во многих странах предусмотрено и трансграничное взаимодействие. В настоящее время основы информационного общества сформированы во всех странах ЕАЭС и следующим этапом интеграции в мировое информационное пространство является развитие взаимодействия между странами. Особое внимание данным процессам уделяют управляющие органы ЕАЭС в части принятия различных программ и проектов по согласованному развитию внедрения ИКТ в странах-членах и в едином пространстве ЕАЭС. Среди данных программ и решений следует отметить такой стратегический документ, как Основные направления реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 г.<sup>7</sup>, где определены цели, принципы, задачи, направления и механизмы сотрудничества в цифровой сфере, а также уделено значительное внимание формированию единого цифрового пространства ЕАЭС. Также главами государств — членов ЕАЭС в рамках заседания Высшего Евразийского экономического совета 6 декабря 2018 г. подписана Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, в которой закреплен перспективный вектор развития Союза и принято решение о подготовке документа, определяющего стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. и раскрывающего конкретные механизмы и мероприятия по реализации Декларации.

Трансграничный ЭДО рассматривается как базовая технология для упрощения и ускорения международной торговли в странах ЕАЭС, поэтому его внедрение в практику является первостепенной задачей. Наднациональные и национальные органы власти заинтересованы в ЭДО, что отражено в ключевых про-

граммах по цифровизации и информационному развитию, поскольку технологии ЭДО можно рассматривать как инфраструктурный элемент для развития и цифровизации других отраслей, например логистики и транзитных грузоперевозок.

В 2018 г. первым пилотным проектом в рамках реализации цифровой повестки ЕАЭС стало исследование перспектив внедрения единых электронных сопроводительных документов и их взаимного признания в государствах-членах. Решением от 2 апреля 2019 г. № 55 Коллегия ЕЭК утвердила Техническое задание на развитие интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза. Создание данной системы планируется в 2019—2021 гг. В рамках создания одной из подсистем (подсистема ДТС) определены требования к электронным документам, функционирующим внутри ЕАЭС. Подсистема ДТС Комиссии должна обеспечивать выполнение таких функций, как проверка подлинности электронного документа и ЭЦП; проверка целостности электронного документа; признание действительности ЭЦП, которой подписан электронный документ, исходящий из интеграционного сегмента Комиссии, признание действительности ЭЦП ДТС национального сегмента государства-члена и подтверждение принадлежности ЭЦП, которой подписан этот результат проверки, владельцу соответствующего сертификата ключа проверки ЭЦП.

Евразийский межправительственный совет на уровне премьер-министров решением от 9 августа 2019 г. № 7 утвердил Концепцию трансграничного информационного взаимодействия. Предполагается, что ее реализация даст возможность субъектам бизнеса из стран ЕАЭС взаимодействовать друг с другом в электронном виде с использованием ЭЦП. Это позволит также улучшить трансграничное взаимодействие бизнеса с государственными органами, а также с партнерами по евразийской интеграции. Требования к субъектам инфраструктуры, операторам, обеспечивающим такие сервисы, и другие правила должны быть разработаны и утверждены странами ЕАЭС до мая 2020 г.

В качестве одного из направлений развития цифровой экономики в ЕАЭС обозначены развитие цифровой инфраструктуры и обеспечение защищенности цифровых процессов, при этом в разрезе цифровой инфраструктуры рассматривается вопрос трансграничного пространства доверия, создание которого необходимо для развития транснационального ЭДО. Создание и функционирование институтов доверия является необходимым условием расширения возможностей трансграничного ЭДО между организациями. В соответствии с решением Совета ЕЭК от 18 сентября 2014 г. № 73 «О Концепции использования при межгосударственном информационном взаимодействии сервисов и имеющих юридическую силу электронных документов» механизм создания пространства доверия

<sup>7</sup> Утв. решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12.

в ЕАЭС основан на существовании в каждом государстве-члене службы доверенной третьей стороны, наделенной правом проверки и подтверждения подлинности, правомерности и действительности в фиксированный момент времени электронной (цифровой) подписи в электронных документах.

В Концепции трансграничного информационного взаимодействия отмечается, что государства — члены ЕАЭС обеспечивают право субъектов электронного взаимодействия пользоваться услугами доверенных третьих сторон. Юридические лица государств-членов вправе самостоятельно выбирать механизмы защиты электронных документов с учетом требований законодательства государств-членов и международных договоров, а также оценки связанных с процессом электронного взаимодействия рисков и собственных предпочтений. Иными словами, организации службы доверенной третьей стороны могут выступать гарантом доверия при международном ЭДО.

Согласно плану ЕЭК роль гаранта легитимности документов может быть возложена на доверенную третью сторону, однако в настоящее время этот инструмент недостаточно разработан. В ближайшие годы при реализации Концепции трансграничного информационного взаимодействия этот этап может быть максимально автоматизирован при условии стандартизации форматов создания и обмена электронными документами.

Сложность налаживания совместимости как на уровне национальных законодательств, так и на уровне стандартов электронных документов приводит к тому, что свободный трансграничный ЭДО так и не налажен, что также обусловлено неразвитостью ЭДО в рамках национальных рынков. В одних странах ЕАЭС межкорпоративный ЭДО не развит в силу недостаточного уровня правового обеспечения, как, например, в Кыргызстане, в других — по причине отсутствия стандартизации и наличия большого числа несовместимых посредников, как в России. В результате неготовности национальных сегментов к внедрению межкорпоративного ЭДО на уровне страны аналогичные проекты на трансграничном уровне редко достигают желаемого результата, тем более в планируемые сроки.

В целом в рамках Цифровой повестки ЕАЭС и других программ ЭДО рассматривается как базовый и необходимый элемент для развития трансграничной коммуникации в цифровом мире. Проблемы по достижению целей по внедрению ЭДО кроются прежде всего в разнице национальных подходов и инертности законодательных изменений, и без их преодоления развитие ЭДО будет замедленным.

Таким образом, создание единого цифрового пространства ЕАЭС возможно только с применением технологий, однозначно подтверждающих юридическую значимость электронных документов вне зави-

симости от разницы в национальных криптографических системах.

**Пути унификации систем электронного документооборота.** Из проведенного сравнительного анализа можно видеть, что в большинстве государств нет единого стандарта по формату, структуре и технологиям обработки электронных документов. Это, в свою очередь, является значительным барьером развития и применения трансграничного ЭДО.

Только в Казахстане создана единая архитектура государственных данных и разрабатывается общий архив цифровых документов, но при этом на рынке услуг по межкорпоративному ЭДО отсутствует единство. Существуют решения, позволяющие наладить совместимость между различными системами ЭДО, как, например, Казахстанский центр обмена электронными документами, созданный компанией Documentolog. Данный центр аналогичен роуминговым центрам, создаваемым в России с той же целью и выступающим только посредниками в процессе ЭДО.

В России поставщиками услуг по межкорпоративному ЭДО являются операторы ЭДО, каждый из которых организует передачу электронных документов в соответствии с собственной технологией, что приводит к несовместимости документов, созданных на платформах разных операторов.

Согласно действующему законодательству государств — членов ЕАЭС организации вправе оформлять сделки, производить расчеты и осуществлять переписку с помощью электронных документов, однако признание уполномоченными органами электронных счетов и счетов-фактур, выставленных иностранными продавцами, на законодательном уровне в государствах — членах ЕАЭС не установлено в силу неразвитости практических механизмов реализации<sup>8</sup>.

И хотя существуют отдельные примеры, когда компании договариваются о взаимном трансграничном ЭДО, однако они реализуют этот процесс на основе законодательных требований и на платформе одной из стран, а распространение повсеместного трансграничного ЭДО возможно только при решении ряда проблем на наднациональном уровне, первой из которых является гармонизация законодательных норм и выработка единого подхода к управлению в сфере ЭДО.

В первую очередь сложность представляет незавершенность формирования устойчивого законодательного поля обращения электронных документов в каждой из стран. Несмотря на то что во всех рассматриваемых странах приняты основополагаю-

<sup>8</sup> См.: Анализ уровня развития электронной коммерции в сфере внешнеэкономической деятельности в государствах — членах Евразийского экономического союза. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam\\_sotr/edinoe\\_ukno/Documents/Zaklyuchenie.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam_sotr/edinoe_ukno/Documents/Zaklyuchenie.pdf) (дата обращения: 10.03.2019).

щие документы по законодательному обеспечению ЭДО, только в Республике Беларусь разрабатывается единая государственная политика в этой области. В целом гармонизация национальных законодательных основ ЭДО в рамках ЕАЭС должна начинаться с таких базовых элементов, как единая терминология (в качестве основы можно использовать определение, утвержденное в приложении № 3 к Договору о ЕАЭС) и общий подход к взаимному признанию электронных документов, созданных в государствах — членах ЕАЭС, к обеспечению трансграничного доверия к этим документам и признакам их юридической значимости.

Создание единого цифрового пространства ЕАЭС возможно только с применением технологий, однозначно подтверждающих юридическую значимость электронных документов вне зависимости от разницы в национальных криптографических системах.

Роль гаранта легитимности документов может быть возложена на доверенную третью сторону, однако в настоящее время этот инструмент недостаточно разработан. Существуют и альтернативы доверенной третьей стороне, если организации готовы подключиться к иностранным операторам ЭДО, действуя по нормам другого государства, чтобы оптимизировать процессы документооборота.

Важным моментом является формирование единых стандартов электронных документов, применяемых для сопровождения трансграничных операций. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 14 мая 2018 г. образован Совет руководителей государственных органов по стандартизации для системной работы по стандартизации выработки стратегических решений в целях создания условий для повышения качества и конкурентоспособности производимой в ЕАЭС продукции, в том числе для ее выхода на мировые рынки. Одной из функций Совета также является стандартизация электронных документов, применяемых для сопровождения трансграничных операций. Важно осуществить стандартизацию как можно раньше, пока в практику не вошли несовместимые документы разных форматов, как это, например, произошло на рынке услуг по межкорпоративному ЭДО в России.

В условиях, когда страны ЕАЭС находятся на разных уровнях цифровизации документооборота, необходимо сближение национальных уровней внедрения и распространения технологий ЭДО.

Таким образом, в последние два года в ЕАЭС принят ряд важных решений и документов, касающихся развития электронной торговли, в частности ЭДО:

принята Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в ЕАЭС, в которой закреплено решение о подготовке документа, определяющего

го стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. (декабрь 2018 г.);

утверждены Требования к созданию, развитию и функционированию трансграничного пространства доверия (декабрь 2018 г.);

утверждено Техническое задание на развитие интегрированной информационной системы ЕАЭС (апрель 2019 г.);

создан Совет руководителей государственных органов по стандартизации (апрель 2019 г.);

утверждена Концепция трансграничного информационного взаимодействия (август 2019 г.).

Дальнейшими шагами должны стать подготовка и принятие документов и нормативных актов, чтобы определить необходимое регулирование. Одним из таких шагов может быть разработка и принятие межгосударственной программы по развитию трансграничного ЭДО, например в рамках развития Концепции трансграничного информационного взаимодействия.

В данной программе необходимо, на наш взгляд, предусмотреть мероприятия, связанные с гармонизацией законодательства стран — членов ЕАЭС по следующим направлениям:

формирование элементов трансграничного пространства доверия;

разработка единых стандартов формирования электронных документов, созданных в разных странах;

обеспечение совместимости электронных документов, созданных в разных странах;

идентификация и аутентификация субъектов электронного взаимодействия с соблюдением заданной степени надежности в рамках отношений типа B2B и B2G;

защита электронных документов с учетом требований законодательства государств-членов и международных договоров;

оценка рисков, связанных с процессом электронного взаимодействия;

доказательство с заданной степенью надежности неотказа субъектов электронного взаимодействия от выполненных ими действий;

проверка полномочий субъекта электронного взаимодействия, использующего ЭЦП, на подписание и (или) передачу электронных документов, передаваемых им в рамках информационного взаимодействия;

проверка подлинности переданных данных, в том числе электронных документов, по истечении заданного периода времени.

Разработка и выполнение такой межгосударственной программы позволит создать необходимые условия для развития и распространения трансграничного ЭДО между субъектами стран — членов ЕАЭС.

В качестве первых шагов по внедрению единой формы электронного документа в странах ЕАЭС предлагается принять документ, возможно на уровне распоряжения Коллегии ЕЭК, в котором следует обозначить еди-

ный подход к определению электронного документа и его существенных признаков, таких как наличие обязательных реквизитов, электронной подписи и др. Данные признаки должны обязательно присутствовать во всех электронных документах, циркулирующих во всех государствах — членах ЕАЭС.

Необходимо также разработать и вести реестр схем идентификации субъектов электронного взаимодействия.

Реализация конкретных мероприятий, связанных с гармонизацией законодательства, формированием стандартов и обеспечением совместимости электронных документов, созданных в разных странах, позволит создать необходимые условия для развития и распространения трансграничного ЭДО между организациями наших стран.

**Заключение.** Нами был проведен анализ существующих систем электронного документооборота в странах — членах ЕАЭС. Мы показали существующие стандарты ЭДО в разных странах и провели сравнение между ними.

Развитие свободного унифицированного ЭДО на едином евразийском пространстве — одна из первоочередных задач цифровизации экономики, поскольку, с одной стороны, ЭДО — одна из наиболее подходящих для масштабного внедрения цифровых технологий, а с другой — ЭДО формирует необходимые условия для ускорения развития многих других отраслей.

Однако вопрос гармонизации и унификации систем ЭДО стоит достаточно остро перед странами — участницами ЕАЭС. Республика Беларусь тесно взаимодействует со странами ЕАЭС, так что система ЭДО между данными странами, очевидно, сблизит и укрепит существующие отношения, повысит их продуктивность. Развитие электронной торговли в настоящее время является одним из приоритетных направлений развития стран ЕАЭС, а оно становится возможным только с развитием ЭДО. Межгосударственный ЭДО призван повысить плодотворность взаимодействия, но возникает вопрос о признании истинности документа, подписанного в одной стране, на территории страны делового партнера.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Анализ уровня развития электронной коммерции в сфере внешнеэкономической деятельности в государствах — членах Евразийского экономического союза. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam\\_sotr/edinoe\\_okno/Documents/Заключение.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam_sotr/edinoe_okno/Documents/Заключение.pdf) (дата обращения: 10.03.2019).

Бушуева Е. Электронный документооборот в России: История и современное состояние дел // Кадровик. Кадровое дело-производство. 2012. № 5.

Гаевская А. Обзор систем электронного документооборота. URL: <https://www.cfin.ru/software/kis/edms.shtml> (дата обращения: 28.06.2019).

Скрынникова М. В. Правовые аспекты использования электронной цифровой подписи и ее преимущества в условиях развития электронного документооборота // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 2.

Фионова Л. Р., Шокорова Н. Н., Крокошева Н. В. Нормативная регламентация — необходимая база для эффективного управления электронными документами // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2018. № 1.

Нами проведен сравнительный анализ определенных термина «электронный документ» в нормативных правовых документах стран ЕАЭС. В странах ЕАЭС нет единства в структуре и содержании базовых национальных законов об электронном документообороте, несоответствие правовых норм по организации ЭДО отмечается на базовом уровне, например в разночтениях в понимании таких понятий, как электронный документ и электронная (цифровая) подпись. Практически во всех странах — членах ЕАЭС электронные документы признаются в качестве доказательства в суде и при условии корректного оформления являются равнозначными документам на бумажном носителе (кроме случаев, когда законодательством не допускается использование только электронного документа).

Из проведенного анализа законодательства стран ЕАЭС следует, что в настоящее время существует некоторая разрозненность. Это касается как определений электронного документа и ЭЦП, предъявляемых требований к структуре, сертификации ключей и т. д. На данный момент в современных условиях достаточно быстро меняются рыночные отношения, из-за которых могут возникать различные проблемы в организационном порядке взаимодействия электронных документов; это, в частности, выражается в отсутствии единства требований к электронному документу в разных странах. Унификация законодательства стран — участниц ЕАЭС необходима для развития как сотрудничества в сфере бизнеса, так и взаимодействия государственных органов, в том числе с учетом международных стандартов.

В результате проведенного исследования обосновывается необходимость сближения национальных уровней внедрения и распространения технологий ЭДО. Для этого следует принять межгосударственную программу по развитию трансграничного ЭДО, например в рамках реализации Цифровой повестки ЕАЭС. Реализация конкретных мероприятий, связанных с гармонизацией законодательства, формированием стандартов и обеспечением совместимости электронных документов, созданных в разных странах, позволит создать необходимые условия для развития и распространения трансграничного ЭДО между организациями.

**REFERENCES**

Analysis of the level of development of electronic commerce in the field of foreign economic activity in the member states of the Eurasian Economic Union. Available at: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam\\_sotr/edinoe\\_okno/Documents/Zaklyuchenie.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam_sotr/edinoe_okno/Documents/Zaklyuchenie.pdf) (accessed 10.03.2019). (In Russ.)

Bushueva E. Electronic document management in Russia: History and current state of affairs. *Kadrovik. Kadrovoe deloproizvodstvo*, 2012, no. 5, pp. 198—204. (In Russ.)

Fionova L. R., Shokorova N. N., Krokosheva N. V. Normative regulation is a necessary base for the effective management of electronic documents. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyy nauchnyy zhurnal*, 2018, no. 1. Available at: <http://www.uecs.ru/uecs-107-1072018/item/4759-2018-01-28-10-45-49>. (In Russ.)

Gaevskaya A. Overview of electronic document management systems. Available at: <https://www.cfin.ru/software/kis/edms.shtml> (accessed 28.06.2019). (In Russ.)

Skrynnikova M. V. The general legal aspects of use of electronic digital signature and its advantages in terms of development of electronic document circulation. *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii*, 2013, no. 2, pp. 66—70. (In Russ.)

