

Концепция развития электронного документооборота в хозяйственной деятельности

Введение

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует полноценная нормативная, организационная и технологическая основа, а также единые подходы к созданию, обороту, хранению и использованию электронных документов участниками документооборота в хозяйственной деятельности, что приводит к дублированию электронных и бумажных технологий, препятствует переходу к безбумажному цифровому взаимодействию хозяйствующих организаций или индивидуальных предпринимателей, как внутри, так и с их контрагентами.

Настоящая Концепция определяет основные направления развития и функционирования в Российской Федерации электронного документооборота.

Настоящая Концепция разработана с учетом положений следующих актов и документов:

Гражданский кодекс Российской Федерации;

Налоговый кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон «Об электронной подписи»;

Федеральный закон «О бухгалтерском учете»;

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;

Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»;

Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации».

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г.;

Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 4 июня 2019 г. №7);

Приказ Минфина России «Об утверждении Порядка выставления и получения счетов-фактур в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи с применением усиленной квалифицированной электронной подписи».

Общие сведения о состоянии документооборота в хозяйственной деятельности

В Российской Федерации в 2019 году в хозяйственный оборот были вовлечены 3,7 миллиона юридических лиц и 4 миллиона индивидуальных предпринимателей. Участники хозяйственной деятельности взаимодействуют с различными федеральными органами исполнительной власти в части предоставления отчетности и документов в рамках их полномочий, в том числе в ходе контрольно-надзорной деятельности. В хозяйственной деятельности ежегодно создается порядка миллиарда документов (точный объем посчитать на текущий момент невозможно) и 55 миллиардов фискальных чеков. Суммарные затраты хозяйствующих субъектов на создание, обработку и хранение бумажных документов ежегодно составляют 6 миллиардов человеко-часов. Общие затраты, связанные с бумажными документами, составляют около 3,5 триллионов рублей, что, в свою очередь, составляет 3,4 процента от ВВП страны за 2018 год. Исходя из затрат человеческого потенциала и непроизводительных затрат, связанных с обслуживанием обеспечивающих бизнес-процессов, оптимизация, сокращение затрат на непроизводительные бизнес-процессы является приоритетным направлением развития Российской Федерации.

Одним из направлений оптимизации работы с документами в хозяйственной деятельности является цифровизация документооборота финансово-хозяйственной деятельности, а именно перевод документов, их оборота и хранения в электронную форму. По оценкам экспертов, перевод бумажного документооборота в электронную форму позволит сократить временные затраты, связанные с работой с документами, на 80 процентов.

Опыт внедрения электронных документов в мире, показывает, что основной движущей силой при внедрении электронных документов является администрирование налога на добавленную стоимость и внедрение электронных счетов-фактур (или их аналогов), а также реализация проектов по переводу документооборота, связанного с закупками и поставками государству и государственными органам, в электронную форму. Со стороны государственных органов происходит улучшение качества налогового

администрирования и повышения налоговых сборов, а также увеличения прозрачности государственных закупок и повышения эффективности государственных расходов. Реализация подобных проектов осуществлена в Бразилии (дополнительный доход, полученных государством составил 58 миллиардов долларов США) и Италии (5 миллиардов евро). Проекты по внедрению электронного документооборота в настоящее время реализуются в Европейском Союзе, странах Латинской Америки, а также в странах Юго-Восточной Азии.

В настоящее время, проникновение электронных документов в хозяйственную деятельность составляет единицы процентов от общего числа всех документов и имеет рост преимущественно в счетах-фактурах, что обусловлено наличием нормативного регулирования.

В последние годы наблюдался рост количества электронных счетов-фактур в среднем на 30 процентов в год, и на текущий момент их доля составляет порядка 9-ти процентов.

За счет внедрения ФНС России формата универсального передаточного документа, который объединяет формат счета-фактуры с форматами первичных учетных документов (документы о передачи товара, работ, услуг, прав), в электронную форму переводятся первичные учетные документы. Остальные документы имеют слабую тенденцию миграции в электронную форму в силу ряда факторов, а именно:

- большое количество регуляторов со стороны государства, что приводит к отсутствию межведомственной унификации в требованиях к форматам;
- отсутствие единых подходов к реализации порядка обмена электронными документами;
- отсутствия требований по обязательности электронных документов и стимулов для участников хозяйственной деятельности переходить на электронные документы;
- отсутствие координации между регуляторами в части очередности внедрения электронных документов в оборот, учитывающую полноту документарного оформления фактов хозяйственной жизни в электронной форме;
- не достаточная гармонизация сроков вступления в силу отдельных подзаконных актов, которые должны учитывать изменения прочих федеральных законов.

Требования к составлению ряда документов, которые необходимы хозяйствующим субъектам для ведения деятельности, а также к порядку их направления и хранения в настоящий момент регулируются различными

нормативно-правовыми актами и федеральными органами исполнительной власти в том числе:

Договорные отношения регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации;

Первичные учетные документы регулируются Федеральным законом «О бухгалтерском учете» от 06 декабря 2011 г. № 402-ФЗ и отдельными органами исполнительной власти (например, Министерством Финансов России, Министерством транспорта Российской Федерации и т.д.);

Счета-фактуры регулируются ФНС России в соответствии с Налоговым кодексом российской Федерации и ФНС России;

Кадровые документы регулируются Министерством Труда России;

Архивное хранение документов регулируется Министерством Культуры России и т.д.

Правила работы с документами, содержащими персональные данные, определяются Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

В рамках контрольно-надзорной деятельности документы могут быть истребованы различными федеральными органами исполнительной власти в рамках своих полномочий. При этом требования к форме и форматам документов могут отличаться, что приводит к разнообразию технических и организационных решения и снижает заинтересованность хозяйствующих субъектов применять цифровые технологии.

По результатам опросов, проводимых среди не использующих электронные документы хозяйствующих субъектов, выявлены основные сложности, которые препятствуют переходу на электронный документооборот. Одним из основных препятствий стало отсутствие понимания у бизнеса экономической выгоды, отсутствие унификации решений и наличия на рынке дорогостоящих узкоспециализированных кадров, что рождает высокую стоимости затрат на процессы разработки программного обеспечения и реинжиниринг бизнес-процессов. Следующими по частоте факторами указываются техническая сложность и нежелание контрагентов переходить на электронные документы. Организации и индивидуальные предприниматели, которые уже работают с электронным документооборотом в качестве основных проблем, с которыми столкнулись, указывают на отсутствие эффективного взаимодействия между операторами электронного документооборота при направлении документов, а также отсутствие электронных форматов для многих документов и единых правил их направления. Кроме того, отсутствие законодательного регулирования и тренд на эксперименты, а не на сложившуюся и выработанную практику в деловом сообществе.

Цели перехода на электронный документооборот

При наличии положительных примеров внедрения электронного документооборота по инициативе бизнеса или определенных отраслей, необходимо отметить, что в странах, где осуществляется государственная политика и усилия по внедрению электронного документооборота, внедрение проходит ускоренными темпами и достигает более значимых результатов. Для государства внедрение электронного документооборота влечет следующие положительные эффекты:

- повышение эффективности налогового администрирования и увеличение объемов поступления налоговых сборов;
- повышение эффективности государственного управления за счет получения и обработки больших данных электронных документов;
- установление правил равной конкуренции за счет прозрачности ведения хозяйственных операций для всех участников хозяйственной деятельности;
- повышение конкурентоспособности национального бизнеса;
- повышение эффективности информационного обмена между налоговыми органами стран входящих в ЕАЭС;
- естественным образом стимулируется развитие наукоемких технологий.

Цифровизация электронных документов и их оборота стимулирует возникновение новых цифровых сервисов для бизнеса и появление новых компаний в этой области, что позволяет говорить об ускорении развития цифровой экономики страны. Помимо этого, цифровая трансформация процесса обмена документами в долгосрочном периоде сокращает транзакционные издержки взаимодействия экономических агентов и позволяет осуществлять государственное управление, основанное на данных.

За счет сокращения непроизводительных расходов, высвобождения рабочей силы и упрощения условий работы бизнеса, государство может добиться ускорения роста внутреннего валового продукта.

Внедрение электронного документооборота позволяет организациям и индивидуальным предпринимателям получить следующие эффекты:

- сокращение непроизводительных расходов связанные с работой с документами;
- сокращение количества ошибок связанных с обработкой документов;

- повышение скорости оборота финансовых средств;
- сокращение административной нагрузки на хозяйствующие субъекты, например в части автоматизации мероприятий государственного контроля;
- получение доступа к финансированию за счет прозрачности бизнеса;
- получение косвенных и качественных выгод за счет точности, скорости, не противоречивости информации в электронной форме у всех участников оборота электронными документами.

Основные пути развития увеличения количества электронных документов

Увеличение числа утвержденных форматов электронных документов.

В целях стимулирования развития системы электронного документооборота необходимо разработать и внедрить форматы электронных документов, которые будут использоваться хозяйствующими субъектами при направлении документов в электронной форме.

На текущий момент максимальный объем электронных документов составляют электронные счета фактуры и первичные учетные документы, направляемые в соответствии с форматом, утвержденным приказом ФНС России от 19 декабря 2018 г. № ММВ-7-15/820@ «Об утверждении формата счета-фактуры, формата представления документа об отгрузке товаров (выполнении работ), передаче имущественных прав (документа об оказании услуг), включающего в себя счет-фактуру, и формата представления документа об отгрузке товаров (выполнении работ), передаче имущественных прав (документа об оказании услуг) в электронной форме».

Подходы к утверждаемым форматам должны основываться в том числе на следующих положениях:

- единые требования к структурированию информации;
- предусматривать возможность представления таких документов в контролирующие органы (при необходимости) в исходном виде, без печати и последующего заверения;
- предусматривать возможность предоставления таких документов в судебные и правоохранительные органы (при необходимости) в исходном виде, без печати и последующего заверения;

- предусматривать использование форматов документов на электронных торговых площадках, в том числе в рамках проведения государственных закупок;
- предусматривать единообразную визуализацию значений показателей для пользователя;
- быстроту (автоматизацию) переноса и обработки информации в государственные информационные системы;
- предусматривать долгосрочное и постоянное хранение электронных документов в локальных и государственных архивах;
- предусматривать межсистемную интеграцию информационного потока.

К числу документов, требующих в первую очередь разработки форматов, относятся:

- Договор с контрагентом, оферта, акцепт;
- Акт сверки;
- Транспортная накладная;
- Счет;
- Документы, оформляемые при возврате товара;
- Претензия;
- КС-2;
- КС-3.

Большинство документов не могут быть полностью стандартизованы в связи с большой вариативностью информации, используемой для наполнения. Решением для подобного рода документов может служить создание стандарта метаданных для описания различных элементов документа, которую будут позволять осуществлять автоматизированную обработку. Остальная часть документа может формироваться в произвольной форме. Важно обеспечить возможность ознакомления любым пользователем с помощью общедоступного программного обеспечения, а также реализовать единообразие представления и быстроту обработки отдельных блоков информации, включая визуализацию сведений об электронной подписи.

Использование стандартных блоков позволит ускорить разработку новых форматов, которая сведется к конструированию из уже имеющихся элементов с разработкой недостающих. При этом целесообразно предусмотреть возможность независимой проверки элементов (блоков), что исключит необходимость связывания их в жесткий формат и позволит хозяйствующим субъектам при необходимости создавать свои наборы информации. Такие наборы информации могут быть распознаны и

обработаны контрагентом без необходимости масштабной доработки учетной системы.

Кроме обозначенных документов, существует ряд иных документов, которые также требуют унификации представления данных в них. Работу в этом направлении следует выполнять последовательно от документов с наибольшей востребованностью к документам с наименьшей и с учетом общей концепции – единых каталог метаданных, единых подход к порядку обмена и применения электронной подписи.

При утверждении новых форматов необходимо предусмотреть единый подход к идентификации и обработке таких документов, который возможно построить на основании уникального представления структуры документа. Перечисленные требования должны быть введены уполномоченным ведомством для всех видов документов.

Использование различных видов электронной подписи и применение электронных доверенностей.

Электронная подпись является основным инструментом обеспечения юридической значимости электронного документооборота. Основным видом электронной подписи, позволяющей достоверно без дополнительных организационных мер идентифицировать лицо, подписавшее документ, а также неизменность документа, является усиленная квалифицированная электронная подпись. Использование такого инструмента хозяйствующими субъектами на текущий момент обязательно при взаимодействии с органами исполнительной власти, а также при передаче электронных счетов-фактур, деклараций, листов нетрудоспособности и т.п.

Основными барьерами при использовании электронной подписью являются:

- отсутствие у хозяйствующих субъектов понимания видов электронных подписей и сфер их применения, что является предпосылкой возможных нарушений и потенциальных компрометаций ключей электронных подписей;
- потребность в установке криптографического программного обеспечения для работы с усиленной квалифицированной электронной подписью (актуально для небольших компаний и индивидуальных предпринимателей);
- различия в оформлении и стоимости электронной подписи для работы на различных электронных площадках;
- стоимость выпуска и последующего перевыпуска закрытого ключа усиленной квалифицированной электронной подписи, а также

приобретение и продление лицензии на использование криптографического программного обеспечения;

- ограниченная совместимость с современными техническими средствами коммуникаций (планшеты, смартфоны, терминалы доступа);
- короткий жизненный цикл и длительная процедура получения усиленной квалифицированной электронной подписи;
- отсутствие унифицированных требований по визуализации электронной подписи и проверке ее действительности;
- неоптимальные процедуры проверки полномочий лиц, применяющих усиленную квалифицированную электронную подпись.

Изменения, внесенные в Федеральный закон от 06 апреля 2011 г. №63-ФЗ «Об электронной подписи» Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. №476-ФЗ «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», закладывают предпосылки для расширения сферы применения усиленной квалифицированной электронной подписи.

Указанным документом предусмотрена возможность хранения закрытого ключа электронной подписи удаленно, что позволит снизить издержки компаний, связанные с приобретением и установкой криптографического программного обеспечения. В законе предусмотрено, что если от имени юридического лица или индивидуального предпринимателя действует лицо, не являющееся уполномоченным на действия от имени юридического лица или индивидуального предпринимателя без доверенности, электронный документ подписывается квалифицированной электронной подписью физического лица, являющегося таким представителем юридического лица или индивидуального предпринимателя, и одновременно представляется также машиночитаемая доверенность юридического лица или индивидуального предпринимателя, выданная юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. При ликвидации возможности получения нескольких электронных подписей на лицо, имеющее право действовать без доверенности от имени юридического лица или индивидуального предпринимателя, квалифицированные электронные подписи будут получать физические лица, представляющие интересы юридического лица.

Вводится понятие третьей доверенной стороны, позволяющей в том числе решить проблему долгосрочного хранения электронных документов.

В рамках реализации Федерального закона «Об электронной подписи», а также при реализации настоящей Концепции необходимо учесть в том числе следующие принципы:

- обеспечение возможности интеграции процессов подписания и проверки подписанных документов в бизнес-процессы хозяйствующих субъектов даже в тех случаях, когда хранение электронных подписей осуществляется на площадке третьих лиц;
- минимизация вариативности форматов и видов электронных доверенностей, требуемых для направления документов в федеральные органы исполнительной власти;
- безусловная доступность и бесплатность сервисов, обеспечивающих проверку электронной подписи;
- разграничение условий применения разных видов электронной подписи;
- безусловную возможность подтвердить аутентичность подписанного документа и действительность электронной подписи на момент создания по пришествию неограниченного времени.

Новым видом электронной подписи для хозяйствующих субъектов станет обезличенная электронная подпись, позволяющая осуществлять автоматическое подписание ряда документов (например, автоматически созданные квитанции о приеме документа). На текущий момент существует потребность хозяйствующих субъектов в расширении перечня таких документов. Ситуации, в которых хозяйствующие субъекты имеют право использовать такой вид подписи, требуют установление закрытого перечня документов на уровне Постановления Правительства Российской Федерации.

Необходимым мероприятием является проведение информационной кампании, направленной на повышение осведомленности граждан об электронной подписи, ее видах и сферах применения, а также правил работы с машиночитаемыми доверенностями.

Необходимо рассмотреть вопрос о преимущественном использовании усиленной квалифицированной электронной подписи при подписании документов, а также предоставить инструменты для проверки подлинности (рекомендации относительно используемых средств криптозащиты) и неизменности информации в документе в течение всего срока хранения.

Создание единых технологических правил обмена документами

На текущий момент большинство электронных документов, передаваемых друг другу хозяйствующими субъектами, направляются

согласно порядку, утвержденному приказом Министерства финансов Российской Федерации от 10 ноября 2015 г. № 174н «Об утверждении Порядка выставления и получения счетов-фактур в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи с применением усиленной квалифицированной электронной подписи». Согласно статистике крупнейших операторов электронного документооборота, доля документов, передаваемых контрагентам, когда контрагент подключен к иному оператору электронного документооборота, составляет порядка 1-2% от общего числа документов, передаваемых в электронной форме.

Текущий объем счетов- фактур, передаваемых в электронной форме, не превышает 9% от их общего объема.

Для создание благоприятных условий развития электронного документооборота необходимо упростить процедуру направления обмена документами между хозяйствующими субъектами.

Настоящей Концепцией предусмотрены следующие принципы организации обмена документами при изменении технологии взаимодействия хозяйствующих субъектов:

- отсутствие необходимости передачи документов через операторов электронного документооборота при обязательности регистрации документа в системе оператора электронного документооборота. Документ может формироваться как в учетной системе хозяйствующего субъекта, так и на платформе оператора электронного документооборота. После подписания такого документа электронной подписью хозяйствующего субъекта, документ направляется оператору электронного документооборота, где сохраняется и получает уникальный регистрационный номер. Дальнейшее направление документа контрагенту может выполняться через оператора электронного документооборота или иным альтернативным способом (электронная почта, размещение на открытом ресурсе и т.д.). В случае необходимости подписания документа двумя и более хозяйствующими субъектами у оператора электронного документооборота регистрируется финальный документ лицом, визирующим документ последним. Требования к регистрации промежуточных версий документов могут быть при необходимости установлены законодательно.

- снижение нагрузки на хозяйствующие субъекты при взаимодействии с контролирующими органами за счет получения документов органами исполнительной власти от операторов электронного документооборота, ведомства, осуществляющего методологическое сопровождение документа, или доверенной третьей стороны (далее – ДТС);

- преемственность реализованных технологических решений обмена для минимизации затрат хозяйствующих субъектов;

- унификация технологии обмена для всех видов документов в том числе с применением унифицированных технологических документов при направлении документов через операторов электронного документооборота.

Схема процесса выставления электронных счетов-фактур



При выставлении счетов-фактур датой выставления является дата, зафиксированная оператором электронного документооборота в квитанции, направляемой совместно с регистрационным номером документа (РНД).

Каждый РНД является уникальным и содержит в себе в том числе:

- префикс оператора электронного документооборота;
- порядковый номер документа;
- ИНН налогоплательщика, выставившего счет-фактуру;
- Уникальную последовательность символов, вычисляемую криптографически.

Получение счета-фактуры контрагентом может осуществляться следующими способами:

- В порядке, предусмотренном приказом Минфина России от 10 ноября 2015 г. №174н;
- Через запрос к оператору электронного документооборота, у которого была зарегистрирована электронная счет-фактура. В таком случае в качестве ключа применяется РНД, который передается продавцом покупателю;
- Любым иным каналом связи (электронная почта, электронный носитель, файловый обменник и т.д.).

Каждая зарегистрированная у оператора электронного документооборота счет-фактура автоматически в режиме близком к реальному времени направляется в ФНС России.

На сайте ФНС России необходимо реализовать сервис по проверке счета-фактуры по РНД.

Наличие счета-фактуры в ФНС России не снимает с хозяйствующего субъекта обязанности по хранению счета-фактуры.

Схема выставления корректировочного электронного счета-фактуры



Выставление корректировочного электронного счета-фактуры происходит по аналогии с выставлением первичного электронного счета-фактуры. Отсутствует необходимость выставления корректировочного счета-фактуры через того же оператора, через которого осуществлялось выставление первичного электронного счета-фактуры. Связывание документов происходит на стороне налогоплательщика и на стороне ФНС России.

Схема направления первичного учетного документа, требующего подписания двумя сторонами

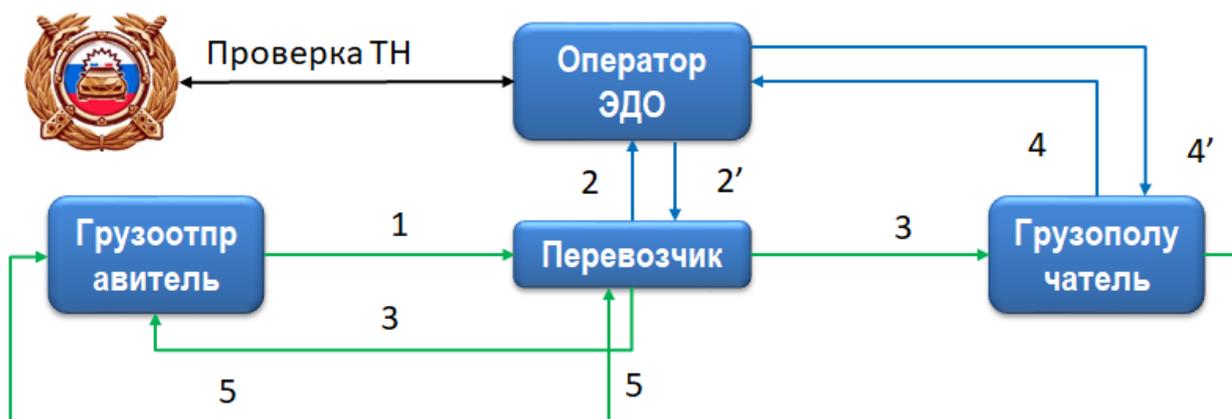


Направление первичных учетных документов осуществляется в следующей последовательности:

- Хозяйствующий субъект формирует и подписывает документ, после чего направляет его контрагенту;
- Контрагент на своей стороне при отсутствии замечаний к документу подписывает его и направляет обратно хозяйствующему субъекту. Канал взаимодействия оба хозяйствующих субъекта выбирают произвольные из числа приведенных выше;
- Для документов, которые будут дополнительно определены соответствующими нормативными правовыми актами, хозяйствующему субъекту, формирующему документ, необходимо осуществить регистрацию подписанного с обеих сторон документа у оператора электронного документооборота. После регистрации документу присваивается РНД и при необходимости происходит его направление в адрес органа исполнительной власти.

Документы, которые передаются от операторов электронного документооборота в определенный орган исполнительной власти, получают иными органами исполнительной власти и данного органа исполнительной власти, а не у хозяйствующих субъектов.

Схема направления первичного учетного документа, требующего подписания тремя сторонами (на примере транспортной накладной)



Передача документов через любой канал (в том числе и по 174н)

Направление транспортных накладных осуществляется в следующей последовательности:

1. Грузоотправитель формирует транспортную накладную, подписывает электронной подписью и направляет в адрес перевозчика (способ направления хозяйствующие субъекты выбирают самостоятельно);

2. Перевозчик подписывает транспортную накладную со своей стороны и направляет оператору электронного документооборота для регистрации документа. Оператор присваивает РНД1 и направляет его перевозчику.

3. Перевозчик направляет подписанную двумя подписями транспортную накладную в адреса грузоотправителя и грузополучателя. РНД1 может быть сообщено участникам процесса любым возможным способом.

4. Грузополучатель подписывает транспортную накладную со своей стороны и направляет оператору электронного документооборота для регистрации конечного документа. Оператор присваивает РНД2 и направляет его грузополучателю.

5. Грузополучатель направляет подписанную тремя сторонами транспортную накладную в адреса грузоотправителя и перевозчика. РНД2 может быть сообщено участникам процесса любым возможным способом.

Если обмен транспортной накладной осуществляется участниками через оператора электронного документооборота, то регистрация выполняется оператором в автоматическом режиме, без дополнительного направления транспортной накладной (одновременно выполняются пункты 2 и 3, а также 4 и 5).

Хранение электронных документов и последующее представление с подтверждением юридической значимости

В рамках реализации настоящей Концепции необходимо сформировать требования по хранению документов, включающие в себя в том числе:

- невозможность внесения изменений в документ;
- обеспечение доступности документа в течение всего срока хранения (возможность прочитать документ при необходимости в любой момент времени в течение всего срока хранения);
- легитимность подписи(ей) документа – удостоверение, что документ подписан уполномоченным лицом и что сертификат ключа электронной подписи действовал на момент подписания документа.

На текущий момент в отношении электронных документов выполнение этих требований является невозможным по следующим причинам:

- до вступления в силу законодательства, устанавливающего обязательное применение штампа времени при подписании документа и определяющего требования и процесс проставления штампа времени, технически невозможно определить, в какой момент был подписан документ в случае, если подписание документа осуществлялось внутри информационной системы хозяйствующего субъекта. При подписании документа не усиленной квалифицированной электронной подписью, достоверно установить время подписания документа не представляется возможным;

- электронные документы могут быть созданы в формате, поддерживаемом определенной информационной системой или определенным программным обеспечением. В случае, если информационная система или программное обеспечение перестают использоваться, документы становятся невозможно прочитать. Аналогичная ситуация может возникнуть при передаче документов во внешнюю информационную систему: документ необходимо воспроизвести в понятном для человека виде на устройстве, на котором отсутствует программное обеспечение для визуализации содержимого электронного документа;

- удостоверение в действительности электронной подписи на момент подписания, а также неизменность документа невозможно установить в случае, если электронный документ для передачи его «во внешнюю среду» необходимо распечатать.

Указанные обстоятельства являются препятствием на пути внедрения электронного документооборота, так как хозяйствующий субъект может столкнуться с ситуацией, при которой не сможет подтвердить юридическую значимость документа (например, в суде).

В качестве решения для хранения электронных документов, определяющих отношения между несколькими экономическими агентами (хозяйствующими субъектами, физическими лицами, органами государственной власти), целесообразно рассмотреть применение ДТС и Оператора электронного документооборота, в целях минимизации рисков возникновения споров между сторонами о действительности подписи и в отдельных случаях о неизменности документа. Электронный документ может формироваться и подписываться в информационной системе Оператора электронного документооборота или ДТС. Оператор электронного документооборота, после подписания хозяйствующим субъектом, передает документ ДТС для подтверждения подписи, который подтверждает, что подпись действительна на момент подписания. Хранение документа осуществляется в информационных системах Оператора электронного документооборота или ДТС.. Альтернативным решением является помещение документа на хранение в информационную систему ДТС до момента истечения срока действия сертификата ключа проверки электронной подписи с предварительной его проверкой.

В рамках деятельности Оператора электронного документооборота и ДТС должны обеспечиваться в том числе следующие положения:

- хранение документов, подтверждающих полномочия подписанта на момент подписания документа;

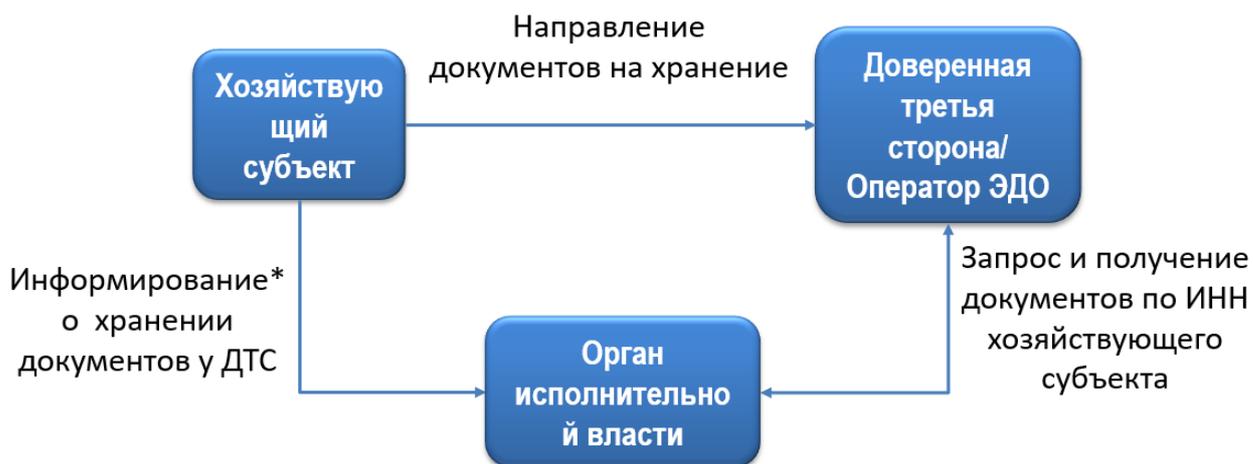
- хранение программного обеспечения для визуализации документов;

- возможность представления документа из информационной системы Оператора электронного документооборота или ДТС в адрес третьей стороны;

- ответственность за хранение документа после его успешной передачи Оператору электронного документооборота или ДТС полностью ложиться на Оператора электронного документооборота или ДТС;

- передача документов при ликвидации Оператора электронного документооборота или ДТС на хранение другим Операторам электронного документооборота, иным ДТС или в Росархив.

В целях недопущения пересечения обязанностей и терминологии целесообразно рассмотреть формирование ДТС на базе организаций, предусмотренных пунктом 16 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2019 г. №476-ФЗ «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».



*необходимо разработать формат документа для возможности информирования органов исполнительной власти

С учетом поэтапного перехода на электронный документооборот и в целях отказа от бумажного документооборота, возможен перевод в электронную форму документов, существующих на бумажном носителе, по инициативе хозяйствующего субъекта, для электронного архивного хранения у ДТС или у Оператора электронного документооборота, с последующим уничтожением бумажного документа.

В рамках своей деятельности ДТС и Оператора электронного документооборота должны обеспечить подтверждение легитимности электронного документа с использованием электронной подписи ДТС или Оператора электронного документооборота.

Введение обязательности электронного документооборота между хозяйствующими субъектами

В рамках реализации Концепции целесообразно предусмотреть постепенное введение требований к направлению документов определенных типов документов (например, счета-фактуры, товарные накладные, путевые листы и т.д.) в электронной форме.

Такие мероприятия необходимо осуществлять с учетом в том числе следующих требований:

- поэтапность внедрения обмена электронными документами;
- предоставление переходного периода для осуществления доработок программного обеспечения со стороны хозяйствующих субъектов и реинжиниринга бизнес-процессов;
- определение конечного перечня видов документов, передача которых должна осуществляться в электронной форме одновременно;

- определения способа обмена электронными документами при отсутствии физической возможности (отсутствия необходимой инфраструктуры, подключения к разным операторам электронного документооборота, передача данных между которыми не осуществляется);
- определения целостности процесса, например, с учетом требований по маркировке отдельных товарных групп товаров и отражения сведений о маркируемых товарах в первичном документе;
- учитывать ценность для делового сообщества и государства;
- учитывать категории бизнеса (крупный, средний, малый, самозанятые);
- учитывать направления потока документов (бизнес-бизнес, бизнес-государство, бизнес-физические лица, государство-физические лица).

Взаимодействие с контролирующими органами и органами исполнительной власти

Взаимодействие с органами государственной власти – обязательная составляющая работы хозяйствующих субъектов. Такое взаимодействие можно разделить на два направления:

- регулярное представление отчетных документов или документов, необходимых для ведения деятельности (например, получение лицензии);
- направление документов в ответ на запрос органа исполнительной власти (например, контрольные мероприятия).

В целях обслуживания указанных бизнес-процессов хозяйствующие субъекты несут соответствующие расходы на подготовку и направление документов в органы исполнительной власти.

В рамках реализации Концепции целесообразно при выстраивании бизнес-процессов обмена документами между хозяйствующими субъектами и органами исполнительной власти предусмотреть:

- расширение межведомственного обмена информацией за счет наличия у органов, осуществляющих методологическое сопровождения документа, первичных данных. Это позволит минимизировать количество обращений контролирующих органов к хозяйствующим субъектам, переориентировав запросы в адрес органов исполнительной власти;
- отмену (уменьшение) объемов обязательной отчетности, предоставляемой хозяйствующими субъектами, за счет получения органами исполнительной власти информации из первичных документов (например, определение налоговой базы непосредственно налоговым органом на основании первичных учетных документов);

- возможность проведения предварительного анализа собираемой информации с целью внедрения риск-ориентированного подхода при реализации государственных функций по контролю и надзору.

Консолидация данных о движении товаров, выполнении работ и предоставлении услуг, занятости персонала, логистических операциях и т.п. позволит в установленных законом случаях формировать реестровые записи, которые будут нести юридическую значимость, и на их базе предоставлять сервисы для граждан и хозяйствующих субъектов. Такие данные будут вестись на базе уполномоченных органов исполнительной власти с обеспечением соответствующих мер информационной безопасности.

Утверждение форматов и требований по их обязательности (при наличии) повлекут увеличение объема электронных документов, что наряду с сокращением издержек хозяйствующих субъектов повысит эффективность обработки таких документов органами исполнительной власти в рамках проведения контрольных мероприятий за счет возможности автоматизации процесса обработки. В долгосрочном периоде использование информации о хозяйствующих субъектах может привести к повышению эффективности регулирования (в том числе налогового).

Использование электронных документов оптимизирует административную нагрузку на бизнес, применяющий электронный документооборот, и контролирующие органы исполнительной власти, а также повысит привлекательность взаимодействия между различными участниками рынков в электронной форме.

Перевод в электронный вид внутренних (в том числе кадровых) документов компании

В рамках реализации положений настоящей Концепции необходимо обеспечить комфортную работу хозяйствующих субъектов с внутренними документами в электронной форме. В указанных целях необходимо в том числе:

- предусмотреть возможность ведения в электронной форме внутренних документов компаний без обязательного дублирования на бумажном носителе;
- пересмотреть перечень документов, обязательных для хранения, в сторону его уменьшения;
- разработать единые подходы и правила хранения документов, для которых установлен длительный и постоянный срок хранения;
- определить вид электронной подписи для подписания каждого вида документа;

- повысить общую осведомленность граждан об основных инструментах, необходимых для работы с электронными документами;
- аналогично финансовым документам определить единые требования к метаданным, способам обмена и видам применяемых электронных подписей сторон.

Направление (получение) документов контрагентам, находящимся в юрисдикции иного государства

В рамках реализации Концепции необходимо обеспечить возможность взаимодействия между контрагентами, представляющими юрисдикции разных стран.

Барьеры для реализации полноценного юридически значимого электронного документооборота можно разделить на:

Правовой. Наличие собственного регулирования иностранными юрисдикциями электронного документооборота, форм и форматов с различной степенью контроля и уровнем требований.

Технический. Наличие собственных алгоритмов криптографии в иностранных юрисдикциях, проверка электронной подписи при использовании которых невозможна технически, но допускается юридически.

Организационный. Отсутствие унифицированных подходов к формам, форматам, наборам данных, классификаторам информации на межгосударственном уровне.

Устранение описанных барьеров должна решаться за счет следующих принципов:

- использование в гражданских взаимоотношения документов в форматах поставщиков;
- использование ДТС для проверки электронной подписи;
- представление в адрес контролирующих органов информации из документов в виде выписок в структурированном формате. При осуществлении операций между хозяйствующими субъектами на территории Евразийского экономического союза использование межстранового взаимодействия для передачи данных из документа.

Предлагаемые принципы реализации Концепции

Основными принципами реализации Концепции должны стать:

Преимственность. Решения, реализованные на текущий момент в сфере электронного документооборота, должны быть максимально сохранены для минимизации затрат бизнеса на модернизацию. Реализуемые на текущий

момент пилотные проекты органами исполнительной власти должны быть продолжены с корректировками, позволяющими реализовать положения единого подхода к передаче документов, утверждаемого Постановлением Правительства Российской Федерации.

Унификация. Форматы электронных документов, а также порядок их обмена должны иметь единые требования, принципы и подходы к созданию. Должны быть созданы и закреплены стандарты метаданных для описания информации таких документов. Это позволит снизить затраты на обработку документов у всех субъектов, а также на возможную доработку программного обеспечения при появлении новых документов в электронной форме не только со стороны хозяйствующих субъектов, но и органов исполнительной власти в случаях, когда такие документы должны представляться в их адрес.

Регулирование. Обеспечение комплексного регулирования всех аспектов создания, использования, хранения и уничтожения электронных документов путем создания единой точки управления.

Удобство. Предлагаемые решения и форматы электронных документов должны позволять осуществлять их автоматизированную обработку. Взаимодействие с органами исполнительной и судебной власти должно осуществляться по возможности без дополнительных затрат со стороны хозяйствующего субъекта.

Гармонизацию. Применение электронных документов, а также порядок их обмена должны иметь логическую связь и последовательность в соответствии с принятым порядком оформления документов, учитывать взаимосвязи между документами и минимизировать ситуации частичной автоматизации одного набора документов.

Консистентность. Предлагаемые решения должны учитывать возможности использования единых нормализованных источников данных, для автоматического включения в документы.

Комплексность. Устранение барьеров, препятствующих проникновению электронного документооборота должно осуществляться по возможности одновременно по всем описанным выше направлениям.

Этапность. При внедрении требований к электронному документообороту или новых форматов документов необходимо предусмотреть переходные периоды для комфортной реализации доработок программного обеспечения со стороны хозяйствующих субъектов.

Однократность представления. Результирующей стадией перевода документов в электронную форму должна стать реестровая модель, позволяющая исключить необходимость представления хозяйствующим субъектом документов в органы исполнительной власти. Необходимые

сведения органы исполнительной власти должны получать из реестра, ведение которого осуществляется методологом каждого документа (например, в отношении счетов-фактур методологом является ФНС России, данные запрашиваются из реестра, который ведет ФНС России).

Обеспечение мероприятий, предусмотренных Концепцией

Организационно-методологическое обеспечение мероприятий, предусмотренных настоящей Концепцией, предусматривает в том числе:

- участие в работе специализированных форумов и изучение международного опыта и лучших практик организации электронного документооборота, совершенствования нормативного регулирования;

- проведение информационно просветительской работы с хозяйствующими субъектами в целях повышения доверия к электронным документам;

- проведение пилотных проектов перед внедрением новых положений в электронный документооборот или модернизацией существующих;

- издание Федерального закона, содержащего основные положения по электронному документу, жизненному циклу электронного документа и электронному документообороту. Необходимо наложение ограничения на органы исполнительной власти в части требований по ведению учета или представления отчетности только на бумажном носителе (за исключением случаев, составляющих государственную тайну);

- наделение ФНС России полномочиями по разработке методологии в том числе:

- разработка единой технологии обмена хозяйствующими субъектами электронными документами;

- разработка единого подхода к созданию и утверждению форматов электронных документов;

- разработка подходов к процессу представления документов хозяйствующими субъектами в адрес контролирующих органов;

- аккредитации операторов электронного документооборота для возможности осуществления деятельности по регистрации и передачи документов хозяйствующих субъектов;

- взаимодействие с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти при разработке и внедрении новых подходов, регламентирующих документов и информационных решений с учетом уже

реализованных или реализующихся федеральными органами исполнительной власти мероприятиями.

Информационно-аналитическое обеспечение предусматривает создание и внедрение информационной системы ФНС России, включающей в том числе:

- разработку прикладного программного обеспечения, реализующего в том числе функции:

обеспечения приема счетов-фактур (в том числе, содержащих информацию об отгрузке товаров (выполнении работ), передаче имущественных прав (документа об оказании услуг), включающего в себя счет-фактуру, и формата представления документа об отгрузке товаров (выполнении работ), передаче имущественных прав (документа об оказании услуг));

реализации информационного взаимодействия с органами исполнительной власти в части данных об электронных документах хозяйствующих субъектов;

создания и ведения перечня операторов электронного документооборота;

представление по запросу информации о счетах-фактурах, выставленных хозяйствующими субъектами.

- разработку и утверждение универсальных структурированных машиночитаемых документов (информации) на основе открытых платформенно-независимых языков и стандартов, обеспечивающих автоматизированную обработку данных с возможностью визуализации информации.

Ожидаемые результаты

Реализация мероприятий, предусмотренных настоящей Концепцией, позволит обеспечить:

Перевод до конца 2024 года в электронную форму 100 процентов, выставляемых хозяйствующими субъектами счетов-фактур (за исключением счетов-фактур, для которых предусмотрен иной порядок обмена в связи с их отношением к государственной тайне);

Перевод до конца 2024 года 70 процентов, формируемых хозяйствующими субъектами транспортных и товарных накладных в электронную форму (за исключением документов, для которых предусмотрен иной порядок обмена в связи с их отношением к государственной тайне);

Увеличение общего количества электронных документов, направляемых хозяйствующими субъектами друг другу в электронной форме, не менее 20 процентов в год, начиная с 2022 года;

Снижение количества истребуемых бумажных документов в рамках мероприятий налогового контроля не менее, чем на 10 процентов в год, начиная с 2023 года;

Сокращение затрат хозяйствующих субъектов на обработку и хранение бумажных документов по итогам внедрения электронного документооборота;

Повышение прозрачности осуществляемых хозяйствующими субъектами сделок;

Переход на использование информации и записи в информационной системе государственных органов вместо документов, представляемых хозяйствующими субъектами.