

Теоретические и практические проблемы информатики

Е.В. Соколова
К.О. Перминов

Необходимые и достаточные условия обеспечения юридической значимости электронных документов при трансграничном информационном взаимодействии в таможенной сфере

В рамках данной статьи исследуются международные договоры и акты, составляющие право Евразийского экономического союза, и нормативная правовая база государств – членов Евразийского экономического союза – в части готовности к осуществлению трансграничного юридически значимого документооборота.

Ключевые слова: трансграничность, юридическая значимость, электронный документ, таможня.

Развитие постиндустриального общества, т. е. переход к преобладанию в экономике сферы услуг над сферой производства, породило феномен цифровой экономики. В общем приближении цифровая экономика – это интенсивное применение информационных технологий в различных отраслях экономики, т. е. промышленности, торговле, сфере услуг, бытовых системах, меняющее на основе возможностей обработки больших объемов информации средства и предметы производства, способы их потребления.

В формате Евразийской интеграции при переходе к цифровой экономике ключевое значение приобретает выравнивание возможностей для юридических и физических лиц, находящихся под юрисдикцией национальных суверенитетов при получении современных деловых услуг. В современном понимании это в том числе означает создание предпосылок для снятия барьеров и ограничений

на получение единообразных услуг на всей территории Евразийского экономического союза (далее – Союз) с возможным использованием национальных разрешительных документов, вне зависимости от своего географического местонахождения и резидентства с юридической точки зрения. При прочих равных условиях ввиду необходимости минимизации времени на получение услуг при сохранении определенных стандартов их качества иного варианта, как перевод услуг в электронную форму и осуществление трансграничного юридически значимого информационного взаимодействия, просто не существует.

Почему речь нужно вести именно о трансграничном юридически значимом информационном взаимодействии (и документообороте как его составной части)? Сразу оговоримся, что информационное взаимодействие посредством обмена юридически значимыми электронными документами на уровне национальных юрисдикций является вещью достаточно обыденной и особенного исследовательского интереса в наши дни не вызывающей. Новеллой сейчас является именно дальнейшее его развитие в сторону именно трансграничности. С этим же связаны и основные сложности при его практической реализации. При этом существуют вопросы, требующие решения как с правовой, так и с технической точек зрения. В дальнейшем в данной статье будет проанализировано текущее состояние нормативной правовой базы как на национальном, так и на наднациональном уровне (на уровне Союза) в плане обеспечения готовности к осуществлению трансграничного юридически значимого информационного взаимодействия на примере сферы таможенного регулирования, а также сделан вывод о текущем уровне готовности к нему.

Одновременно подчеркнем, что в данной работе вопросы трансграничного юридически значимого информационного взаимодействия рассматриваются исключительно в контексте взаимодействия между уполномоченными органами государств – членов Союза. Возможности расширения этого взаимодействия на другие юрисдикции, кроме указанных, представляют определенный исследовательский интерес и, возможно, будут рассмотрены в других работах.

Сформулируем основные критерии необходимости и достаточности для нормативной правовой базы в сфере таможенного регулирования для осуществления трансграничного юридически значимого информационного взаимодействия. Для этого рассмотрим классическую схему иерархии нормативных актов (рис. 1).

Иерархия нормативных актов

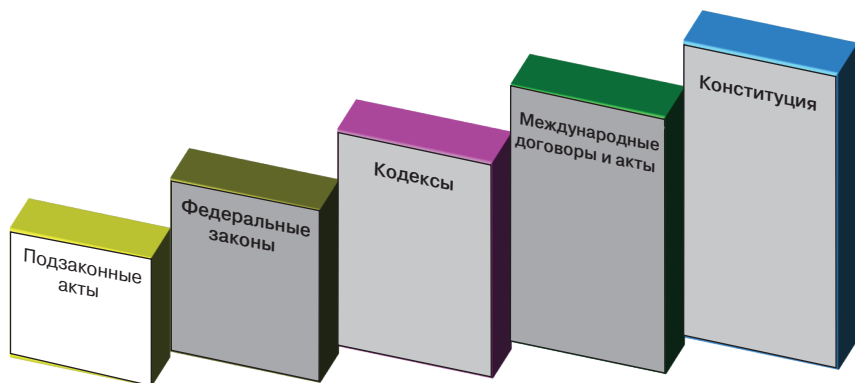


Рис. 1

Для любой из национальных юрисдикций государств – членов Союза (рис. 1) международные договоры и акты, составляющие право Союза, являются вторыми по уровню превалирования после Конституции. Отнесем их к достаточным условиям осуществления трансграничного юридически значимого информационного взаимодействия. Действительно, отсутствие правового регулирования на наднациональном уровне не затрагивает возможность обмена юридически значимыми электронными документами на уровне любого из государств – членов Союза. При этом возможное отсутствие национальных норм в области признания статуса электронного документа, равного статусу его бумажного аналога, или же невозможность использования юридических значимых электронных документов в той или иной сфере, при наличии любых международных соглашений, препятствует участию национальной юрисдикции, для которой данный посыл будет справедлив в любых схемах международного информационного взаимодействия. В первую очередь это связано с особенностями международного права, регулирующего исключительно аспекты взаимодействия национальных юрисдикций друг с другом, и, как правило, не затрагивает особенности национального регулирования. Исходя из вышесказанного определим наличие национальных норм в области определения юридического статуса электронных документов как необходимое условие для обеспечения трансграничного юридически значимого информационного взаимодействия.

Отдельным аспектом является позиционирование норм в сфере таможенного регулирования, определяющих правовой статус электронных документов. Согласно статье 32 Договора о Союзе¹ «в Союзе осуществляется единое таможенное регулирование в соответствии с Таможенным кодексом Евразийского экономического союза и регулирующими таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза». Исходя из статуса Таможенного кодекса как международного договора, в рамках Союза единообразно регулирующего сферу таможенного регулирования всех государств – членов Союза, можно отнести рассматриваемые нормы к достаточным условиям обеспечения трансграничного юридически значимого информационного взаимодействия. При этом нужно отметить, что это позиционирование носит достаточно условный характер и применяется для удобства восприятия материала.

Исходя из вышесказанного к основным задачам в области правового регулирования, требующим решения на пути к осуществлению трансграничного юридически значимого информационного взаимодействия, можно отнести:

- обеспечение юридического статуса электронного документа на уровне национальных законодательств;
- признание факта обладания электронными документами статусом, равным их бумажным аналогам, в рамках различных сфер применения, например налоговой или таможенной;
- формирование на территории Союза единого трансграничного пространства доверия, т. е. совокупности правовых, организационных и технических условий, в целях обеспечения доверия при международном обмене электронными документами и данными между субъектами электронного взаимодействия.

Рассмотрим текущие статусы решений каждой из перечисленных выше задач.

В рамках изучения статуса первой задачи рассмотрим национальные законодательные акты государств – членов Союза – в области юридической значимости электронных документов.

Электронный документооборот в государствах – членах Союза регулируется следующими основными законодательными актами:

- Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (Российская Федерация);
- Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (Российская Федерация);

- Закон Республики Армения № НО-40 от 15 января 2005 г. «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» (Республика Армения);
- Закон Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 113-З «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» (Республика Беларусь);
- Закон Республики Киргизия от 17 июля 2004 г. № 92 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» (Республика Киргизия);
- Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 г. № 370-2 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» (Республика Казахстан).

При рассмотрении вышеуказанных нормативных правовых актов будем опираться на ряд заданных критериев. Первый критерий – равнозначность электронного документа документу на бумажном носителе.

Равнозначность электронного документа документу бумажному в Российской Федерации прямо закреплена в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (далее – Закон об информации) и Федеральном законе от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее – Закон об электронной подписи).

Закон об информации устанавливает обмен информацией в форме электронных документов при осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления (статья 11.1), при котором физические лица сами выбирают, в каком виде органы государственной власти и органы местного самоуправления должны предоставить им информацию – в электронном или в бумажном.

Статьей 2 Закона об электронной подписи установлено, что ключ проверки электронной подписи может быть выдан как в электронном виде, так и на бумажном носителе. Далее Закон об электронной подписи разделяет электронные подписи на квалифицированную и неквалифицированную. Статьей 6 Закона об электронной подписи установлено, что электронный документ, подписанный квалифицированной электронной подписью, равнозначен документу на бумажных носителях и может применяться в любых правоотношениях в соответствии с законодательством Российской Федерации, за исключением случаев, когда федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами прямо предусмотрено составление документа только в бумажном виде. От противного идет Закон об информа-

ции, закрепивший в ряде статей случаи создания документа только в электронном виде, что связано со спецификой субъектов регулируемых им правоотношений (статьи 10.2, 15.1, 15.3, 15.5, регулирующие правоотношения в области распространения информации через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет»). Что касается неквалифицированной электронной подписи, то здесь уже речь не идет о безоговорочном признании, как в случае с квалифицированной подписью. Признание равнозначности неквалифицированной электронной подписи собственноручной подписи на бумажном аналоге устанавливается федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами или соглашением между участниками электронного взаимодействия.

В Республике Казахстан равнозначность электронного документа бумажному также прямо закреплена статьей 7 Закона Республики Казахстан от 7 января 2003 г. № 370-2 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи».

В Республике Киргизия статьей 2-8 Закона Республики Киргизия от 17 июля 2004 г. № 92 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» установлены равенство электронного документа на машинном носителе документу на бумажном носителе, а также равнозначность электронного документа и его бумажных копий.

Закон Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 113-3 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» в статьях 19 и 20 закрепляет равнозначность электронного и бумажного документа при их идентичном содержании, отмечая при этом, что бумажный документ не является копией электронного.

Статьей 4 Закона Республики Армения № НО-40 от 15 января 2005 г. «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» устанавливается равный правовой статус электронного документа и документа, заверенного собственноручной подписью лица, при этом оригиналом, с правовой точки зрения, признается электронная форма документа.

Таким образом, можно утверждать, что равнозначность юридической значимости бумажного и электронного документа закреплена на уровне законов государств – членов Союза.

Вторым критерием будет факт признания юридического статуса иностранного электронного документа на территории другого государства – члена Союза.

Признание иностранного электронного документа законодательно закреплено всеми вышеперечисленными законами госу-

дарств – членов Союза при условии наличия соответствующих международных договоров между государствами, за исключением Российской Федерации.

В России признание электронных подписей, созданных в соответствии с нормами иностранного права, осуществляется на основании статьи 7 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи», и приравнивается к электронным подписям того вида, признакам которого они соответствуют согласно нормам данного закона. В других государствах – членах Союза требуется наличие международных договоров.

Так, статьей 14 Закона Республики Армения № НО-40 от 15 января 2005 г. «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» установлено, что сертификаты электронных цифровых подписей, выданные удостоверяющими центрами в других государствах, признаются в Армении наравне с «родными» при наличии соответствующих международных договоров между этими государствами и Республикой Армения. Аналогичная норма содержится и в статье 30 Закона Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 113-З «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» (иностраный сертификат открытого ключа признается в Беларуси в случаях и порядке, предусмотренных международным договором Республики Беларусь, предусматривающим взаимное признание сертификата открытого ключа или другой способ придания юридической силы иностранным электронным документам), и в статье 20 Закона Республики Киргизия от 17 июля 2004 г. № 92 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи». Небольшие отличия имеются в Республике Казахстан, где установлена возможность признания иностранной электронной подписи после внесения иностранного регистрационного свидетельства в регистр регистрационных свидетельств (статьи 13 и 19 Закона Республики Казахстан от 7 января 2003 г. № 370-2 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»).

Последним критерием, используемым при рассмотрении, является недопустимость непризнания юридически значимыми документов без их бумажных аналогов только на основании того факта, что документ существует в электронном виде. Наличие законодательного закрепления данной нормы не является однозначным, и в основном вывод о признании электронного документа юридически значимым вытекает из положений законов государств – членов Союза о признании равнозначности электронного и бумажного документов. Исключение составляет

статья 7 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи», прямо закрепляющая, что в Российской Федерации электронная подпись и подписанный ею электронный документ не могут считаться не имеющими юридической силы только на том основании, что сертификат ключа проверки электронной подписи выдан в соответствии с нормами иностранного права.

На основании вышесказанного статус первой задачи можно рассматривать как решенный.

Если говорить о второй задаче – признании факта обладания электронных документов статусом, равным их бумажным аналогам, в таможенной сфере, то стоит обратиться к нормам, закрепленным в проекте Таможенного кодекса Союза.

Статья 80:

- *пункт 2.* Документы и (или) сведения, необходимые для совершения таможенных операций, могут не представляться таможенному органу при их совершении, если сведения о таких документах, и (или) сведения из них, и (или) иные сведения, необходимые таможенным органам для совершения таможенных операций, могут быть получены таможенными органами из информационных систем таможенных органов, а также из информационных систем государственных органов (организаций) государств-членов в рамках информационного взаимодействия таможенных органов и государственных органов (организаций) государств-членов. В таком случае лица, определенные ТК ЕАЭС, указывают сведения об этих документах и (или) сведениях в таможенной декларации или представляют их таможенным органам иным способом в соответствии с ТК ЕАЭС;
- *пункт 4.* Состав сведений, которые могут быть получены таможенными органами из информационных систем таможенных органов и государственных органов (организаций) государств-членов в рамках информационного взаимодействия, и порядок получения таких сведений определяются Евразийской экономической комиссией, а в случаях, когда информационное взаимодействие осуществляется между таможенным органом и государственными органами (организациями) другого государства-члена, – устанавливаются в соответствии с законодательством этого государства-члена;
- *пункт 6.* Документы, необходимые для совершения таможенных операций, представляются в виде электронных документов или документов на бумажном носителе.

Статья 340, пункт 3. Запрошенные таможенными органами документы представляются в виде оригиналов или их копий, в том числе бумажных копий электронных документов, если международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования не установлено обязательное представление оригиналов документов.

Подводя черту, необходимо констатировать факт, что рассмотренные нормы в необходимом объеме определяют юридический статус электронных документов в таможенной сфере. С учетом высказанных выше утверждений определим статус второй задачи как решенный.

При рассмотрении задачи формирования на территории Союза трансграничного пространства доверия нужно учитывать следующее.

В современной правоприменительной практике юридическая сила документов определяется, с одной стороны, наличием в них определенных реквизитов и соблюдением правил их отображения, установленных соответствующими нормативными правовыми актами, а с другой – соблюдением правомочности и обеспечением (в том числе техническими мерами) гарантии их целостности и подлинности.

Для электронных документов обеспечение их юридической значимости определяется рядом дополнительных, по сравнению с бумажными аналогами, условий и требований, обусловленных специфическим способом их создания, передачи, обработки, отображения и использования.

Использование электронной цифровой подписи и сертифицированных средств криптографической защиты информации является необходимым, но отнюдь не достаточным условием обеспечения юридической значимости электронного документа.

На текущий момент в состав международных договоров и актов, составляющих право Союза в части формирования трансграничного пространства доверия, входят следующие акты Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия):

- Решение Совета Комиссии «О концепции использования при межгосударственном информационном взаимодействии сервисов и имеющих юридическую силу электронных документов»²;
- Решение Коллегии Комиссии «Об утверждении Положения об обмене электронными документами при трансграничном взаимодействии органов государственной власти государств – членов Евразийского экономического союза между собой и с Евразийской экономической комиссией»³;

- Решение Коллегии Комиссии «Об утверждении Правил электронного обмена данными в интегрированной информационной системе внешней и взаимной торговли»⁴;
- Решение Коллегии Комиссии «О стратегии развития трансграничного пространства доверия»⁵.

В настоящее время проводится согласование с уполномоченными органами государств – членов Союза модели угроз, утверждение которой Коллегией Комиссии в основном завершит формирование рассматриваемой группы правовых норм.

Приведенные правовые нормы, помимо прочего, определяют следующие принципы обеспечения информационного взаимодействия посредством юридически значимых электронных документов:

- формирование благоприятных и доверительных условий для осуществления межгосударственного информационного взаимодействия, предусматривающего использование субъектами электронного взаимодействия имеющих силу электронных документов;
- повышение оперативности электронного взаимодействия в рамках Союза;
- снижение затрат на обеспечение электронного взаимодействия органов государственной власти государств – членов Союза с физическими и юридическими лицами.

Законодательное утверждение данных принципов совместно с положениями указанных правовых актов составляет достаточную правовую основу для обеспечения доверия при международном обмене электронными документами и данными между субъектами электронного взаимодействия. Исходя из этого можно рассматривать статус третьей задачи как решенный с оговорками в части модели угроз.

В заключение хочется отметить, что с учетом подписанного 12 апреля 2017 года Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза будут сформированы необходимые и достаточные условия для обеспечения трансграничного юридически значимого электронного документооборота в таможенной сфере. Рассмотренный набор правовых норм является основанием для проведения технологических работ и организационных мероприятий, направленных на его фактическое осуществление. В этой части также существует достаточно большое количество задач, требующих своего решения, в основном связанных с технической неготовностью отдельных уполномоченных членов государств – членов Союза. Но вполне очевидно, что их решение есть не более чем вопрос времени, и скорее всего ближайшего.

- ¹ Договор о Евразийском экономическом союзе. М., 2014. 680 с.
- ² Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 18 сентября 2014 г. № 73 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0143771/cncd_06102014_78 (дата обращения: 18.11.2016).
- ³ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 28 сентября 2015 г. № 125 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0148643/clcd_29092015_125 (дата обращения: 18.11.2016).
- ⁴ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 27 января 2015 г. № 5 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147286/clcd_28012015_5 (дата обращения: 18.11.2016).
- ⁵ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 27 сентября 2016 г. № 105 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01411238/clcd_28092016_105 (дата обращения: 18.11.2016).