

Концепция безбумажного документооборота и электронного архива

Правовая основа Концепции

При создании Концепции были использованы следующие нормативно-правовые и методические документы:

- Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления»¹;
- Инструкция о порядке организации комплектования, хранения, учета и использования документов (электронных документов) в архивах федеральных судов общей юрисдикции»²;
- Проект типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов»³;
- Методические рекомендации по обеспечению юридической значимости представленных в электронной форме заполненных проверочных листов, актов о КНМ, иных документов жизненного цикла контрольной (надзорной) деятельности»⁴;
- Концепция хранения и использования электронных документов с обеспечением их юридической силы»⁵;
- Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях»⁶;
- Разъяснения Минфина России «О применении установленных Минкультуры России правил комплектования, учета и организации хранения электронных архивных документов в отношении первичных и отчетных документов налогоплательщиков»⁷;
- ГОСТ Р 54989-2012 (ISO/TR 18492:2005). Обеспечение долговременной сохранности электронных документов»⁸.

¹ Приказ Росархива от 22.05.2019 N 71 "Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления" (Зарегистрировано в Минюсте России 27.12.2019 N 57023).

² Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 19.03.2019 N 56 (ред. от 16.07.2019) "Об утверждении Инструкции о порядке организации комплектования, хранения, учета и использования документов (электронных документов) в архивах федеральных судов общей юрисдикции".

³ Проект Приказа Росархива "Об утверждении Типовых функциональных требований к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов" (подготовлен 29.10.2019).

⁴ Методические рекомендации по обеспечению юридической значимости представленных в электронной форме заполненных проверочных листов, актов о КНМ, иных документов жизненного цикла контрольной (надзорной) деятельности от 30.11.2018.

⁵ Приложение N 6 к протоколу заседания подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 31 марта 2017 г., одобренному подкомиссией по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 31 марта 2017 г.).

⁶ Приказ Минкультуры России от 31.03.2015 N 526 "Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях" (Зарегистрировано в Минюсте России 07.09.2015 N 38830).

⁷ Информация Минфина России N ПЗ-13/2015 «О применении установленных Минкультуры России правил комплектования, учета и организации хранения электронных архивных документов в отношении первичных и отчетных документов налогоплательщиков».

Реализация Концепции

Для целей **перехода к использованию безбумажной технологии** работы с документами необходимо:

- 1) определить видовой состав документов предприятия;
- 2) сформировать перечень документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов;
- 3) определить виды электронных подписей для документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов;
- 4) сформировать требования к процессу передачи электронных документов из СЭД на долговременное хранение в специализированную архивную систему.

Для целей **организации электронного архива** документов необходимо сформировать требования к информационной системе, обеспечивающей долговременное хранение электронных документов, и к документам, передаваемым на хранение, а именно:

- 1) определить необходимый и достаточный набор метаданных электронного документа;
- 2) выявить программные продукты – источники комплектования электронного архива;
- 3) сформировать требования:
 - к формату архивного электронного документа;
 - процедуре преобразования электронного документа в архивный формат;
 - виду электронной подписи на документах, передаваемых на долговременное хранение;
 - процедуре идентификации и аутентификации пользователей при предоставлении им доступа к электронным документам, находящимся в режиме хранения;
 - порядку преобразования электронных документов в новые форматы и/или переносу в новые информационные системы для обеспечения их сохранности;
 - порядку уничтожения электронных документов по истечении сроков хранения.

При формировании перечня документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов следует:

1) Определить риски, связанные с долговременным хранением электронных документов с учетом стоимости технического обеспечения сопровождения, хранения и использования электронных документов. Оценивать следует в первую очередь возможность использования электронных документов за пределами их оперативного хранения.

2) Оценить экономическую целесообразность применения безбумажной технологии с учетом отсутствия в настоящее время должного нормативного регулирования хранения и использования электронных документов.

Требуют решения две основные проблемы:

1) Обеспечение юридической силы документов на период хранения, включая долгосрочное хранение.

⁸ "ГОСТ Р 54989-2012 (ISO/TR 18492:2005). Национальный стандарт Российской Федерации. Обеспечение долговременной сохранности электронных документов" (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 17.09.2012 N 325-ст).

2) Отслеживание изменений программно-технических средств воспроизведения электронных документов.

При составлении перечня документов, которые будут издаваться в электронной форме, можно руководствоваться рекомендациями Росархива для федеральных органов исполнительной власти⁹ – в электронном виде не издаются и не хранятся документы длительного срока хранения.

Если предприятие готово обеспечить юридическую силу документа на период хранения и его техническую воспроизводимость, можно расширить перечень документов, переводимых в электронный формат. Законодательно не запрещено издавать в электронном формате документы длительного и постоянного срока хранения. Исключение – документы по личному составу, которые предусматривают личную подпись работника¹⁰.

Поскольку методика определения видов документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов, основана на сроках хранения документов, в Концепции использовано две категории сроков хранения документов:

- временное хранение (до 10 лет);
- длительное хранение (свыше 10 лет и постоянно).

Критерии отбора документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов

В электронный вид могут быть переведены документы временного и длительного срока хранения, при обеспечении длительной сохранности последних. Условия и обоснование перевода документов в электронный вид приведены в таблице 1.

Таблица 1

| Критерии | Временное хранение | Долгосрочное хранение |
|--|---------------------------|------------------------------|
| Безбумажная технология работы с документами уже применяется государственными органами | ✓ | ✗ |
| Безбумажная технология работы с документами уже применяется коммерческими организациями | ✓ | ✓ |
| НПА содержат однозначное разрешение на перевод документов в электронный вид | ✓ | ✗ |
| НПА не содержат запрет на перевод документов в электронный вид | ✓ | ✓ |
| Безбумажная технология предусматривает хранение в СЭД | ✓ | ✗ |
| Безбумажная технология требует внедрения электронного архива, обеспечивающего долгосрочную сохранность | ✗ | ✓ |

⁹ Приказ Росархива от 29.04.2011 N 32 "Об утверждении Рекомендаций по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности".

¹⁰ Проект Федерального закона N 859678-7 "О проведении эксперимента по ведению отдельными работодателями электронных документов, касающихся трудовых отношений с работниками"; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/859678-7>.

Критерии выбора вида электронной подписи для документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов

Отношения в области использования электронных подписей регулируются Федеральным законом «Об электронной подписи»¹¹. Электронная подпись может сделать электронный документ равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручно, т.е. придать документу юридическую силу.

Различают два вида электронной подписи:

- простую,
- усиленную.

При этом усиленная электронная подпись может быть неквалифицированной и квалифицированной.

Простая электронная подпись (ПЭП) – это пароли, коды и другие средства, подтверждающие, что документ подписан определенным лицом. Для того чтобы электронный документ, подписанный ПЭП, признавался равнозначным бумажному документу, подписанному собственноручно, необходимо выполнение определенных условий, предусмотренных ФЗ «Об электронной подписи». Кроме того, условия признания и порядок проверки этой подписи устанавливаются нормативными правовыми актами или соглашением между участниками обмена. Документы финансового характера не могут быть подписаны ПЭП.

Усиленная неквалифицированная электронная подпись (УНЭП) создается с помощью специальных криптографических программных средств. УНЭП позволяет определить лицо, подписавшее документ, и защитить его от несанкционированного изменения. УНЭП признается равнозначной собственноручной подписи в случаях, определенных законодательством или соглашением сторон.

Усиленная квалифицированная электронная подпись (УКЭП) отличается от неквалифицированной подписи тем, что выдается аккредитованным удостоверяющим центром. К ней прилагается квалифицированный сертификат ключа проверки электронной подписи.

Сертификат ключа проверки электронной подписи – электронный или бумажный документ, который подтверждает принадлежность этой подписи конкретному лицу.

Выбор вида применяемой электронной подписи определяется структурой предприятия и задачами, которые необходимо решить с помощью электронной подписи. Одновременно могут использоваться разные виды электронных подписей.

Концепция предусматривает такой подход к выбору и использованию электронных подписей: большая часть действий по созданию и обработке документов в системе электронного документооборота (СЭД) защищаются ПЭП пользователя информационной системы (логин/пароль) и приравниваются к аналогичным действиям, совершаемым в рамках бумажного документооборота. Действия по визированию (согласованию) и подписанию (утверждению) документов защищаются УНЭП, что обеспечивает их дополнительную защиту и повышает доверие сотрудников предприятия к СЭД.

Использование УКЭП должно регулироваться отдельными локальными нормативными актами предприятия. При определении перечня документов, которые будут издаваться с применением УКЭП, следует оценивать вероятность использования

¹¹ Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ (ред. от 27.12.2019) "Об электронной подписи" (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.12.2017).

этих документов в качестве прямых доказательств в судебных спорах и разбирательствах.

Такая рекомендация составлена на основе изучения ряда федеральных законов, которые устанавливают условия представления ЭД.

Например, в Основах законодательства о нотариате¹² установлено правило удостоверения равнозначности электронного документа документу на бумажном носителе. Представленный нотариусу электронный документ должен быть подписан квалифицированной электронной подписью.

Гражданский кодекс Российской Федерации¹³ и Федеральный закон «О бухгалтерском учете»¹⁴ не уточняют, какой именно вид электронной подписи необходимо использовать в бухгалтерских документах, чтобы они признавались юридически значимыми. В то же время согласно п. 4 ч. 3 ст. 21 Федерального закона «О бухгалтерском учете» виды электронных подписей, используемых для подписания документов бухгалтерского учета, должны быть установлены соответствующим федеральным стандартом, который на сегодня еще не принят.

Налоговый кодекс Российской Федерации¹⁵, напротив, признает только те ЭД, которые подписаны УКЭП. Исключение составляет только передача налогоплательщиками-физическими лицами документов в электронной форме через личный кабинет, где допускается применение УНЭП.

Концепция предусматривает раздельное регулирование применения простой, неквалифицированной и квалифицированной электронной подписи.

Обеспечение временного (оперативного) хранения электронных документов

Электронный документ (ЭД) находится на оперативном хранении в информационной системе, обеспечивавшей его создание. Это может быть как учетная система, ERP система, так и СЭД.

При создании ЭД временных сроков хранения применяются все виды электронных подписей, в зависимости от вида документа и его назначения.

По истечении срока хранения ЭД удаляется из информационной системы, которая обеспечивает его оперативное хранение.

Обеспечение долговременного хранения электронных документов

Технология хранения электронных документов введена Приказом Министерства культуры РФ N 526 от 31.03.2015 и поддержана рядом НПА¹⁶. Так, в разъяснении Министерства финансов РФ о хранении первичных и отчетных документов

¹² Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 27.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020).

¹³ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019).

¹⁴ Федеральный закон от 06.12.2011 N 402-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О бухгалтерском учете" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020).

¹⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 28.01.2020).

¹⁶ Приказ Росархива от 22.05.2019 N 71 «Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.12.2019 N 57023). «Методические рекомендации по обеспечению юридической значимости представленных в электронной форме заполненных проверочных листов, актов о КНМ, иных документов жизненного цикла контрольной (надзорной) деятельности» от 30.11.2018.

Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 19.03.2019 N 56 (ред. от 16.07.2019) «Об утверждении Инструкции о порядке организации комплектования, хранения, учета и использования документов (электронных документов) в архивах федеральных судов общей юрисдикции»

налогоплательщиков¹⁷ сказано, что до утверждения федерального стандарта бухгалтерского учета, устанавливающего требования к документам бухгалтерского учета и документообороту в бухгалтерском учете, для организации хранения документов бухгалтерского учета, в том числе первичных учетных документов, регистров бухгалтерского учета, составленных в виде электронного документа, подписанного электронной подписью, применяется Приказ Министерства культуры РФ N 526 от 31.03.2015.

В целях обеспечения физической сохранности ЭД, доступности спецификаций форматов, в которых хранятся документы, минимизации риска возникновения лицензионных ограничений, а также подтверждения юридической силы документа рекомендуется учитывать также Концепцию хранения и использования ЭД с обеспечением их юридической силы для финансового рынка¹⁸.

Хранение ЭД в режиме долговременного хранения рекомендуется осуществлять в электронном архиве, в который ЭД передается из системы, обеспечивавшей его создание и оперативное хранение.

Обеспечение юридической силы электронных документов при долговременном хранении

Механизмы обеспечения юридической силы ЭД включают следующие процедуры:

- формирование системой-источником и передача в электронный архив архивной единицы хранения, включающей ЭД, УКЭП, метаданные;
- проверку действительности УКЭП на момент подписания ЭД при принятии на хранение с фиксацией результата проверки в метаданных;
- формирование метаданных ЭД, включающих в том числе:
 - сведения об УКЭП и сертификате ключа проверки подписи,
 - иные сведения, описывающие действия, совершенные с ЭД в ходе его подготовки, рассмотрения, исполнения и хранения,
 - идентификационные данные;
- обеспечение аутентичности архивной единицы хранения, включающей ЭД, УКЭП, метаданные;
- обеспечение надежного соответствия и принадлежности ЭД его метаданным с возможностью проверки этого соответствия и принадлежности на всем периоде хранения документа путем подписания документа и его метаданных технологической электронной подписью.

Перед прекращением срока действия сертификата технологическая электронная подпись должна сформировать метаданные о результате проверки текущей технологической электронной подписи, после чего документ должен быть подписан новой технологической электронной подписью. Образованная таким способом цепочка

¹⁷ Информация Минфина России N ПЗ-13/2015 «О применении установленных Минкультуры России правил комплектования, учета и организации хранения электронных архивных документов в отношении первичных и отчетных документов налогоплательщиков».

¹⁸ Приложение N 6 к протоколу заседания подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 31 марта 2017 г., одобренному подкомиссией по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 31 марта 2017 г.).

метаданных, подписанных технологической электронной подписью, обеспечивает аутентичность данных о проверке достоверности исходной УКЭП документа на момент его передачи на хранение¹⁹.

Заверение документа УКЭП (ЭП хранилища) при выдаче его по запросу должно осуществляться после проверки цепочки метаданных и самого документа.

Этот подход позволяет существенным образом упростить процедуры хранения и обслуживания массивов данных, содержащихся в ЭД, и сосредоточить внимание на управлении метаданными электронного документа, включая обеспечение их целостности.

В этом случае электронная подпись и иные атрибуты ЭД проверяются один раз при передаче его на долговременное хранение. При выдаче ЭД из хранилища проверяется целостность файла ЭД и его метаданных, проставляется УКЭП предприятия (хранилища) и необходимые реквизиты предоставляемого электронного документа.

Рекомендуется использовать постановку и проверку метки времени в метаданные документа при совершении технологических процедур поддержки сохранности и целостности данных²⁰.

Технологические мероприятия «электронной сохранности» (digital preservation)

С целью физического сохранения ЭД, предупреждения физического/морального устаревания носителей, оборудования, программных средств, связанных с ними носителей и форматов, следует производить комплекс технологических мероприятий по стандарту ISO 14721:2012²¹, включающих:

- 1) консервацию технологий,
- 2) эмуляцию,
- 3) инкапсуляцию,
- 4) миграцию/конвертирование (преобразование ЭД в новые форматы и/или перенос в новые информационные системы).

Логическая схема эталонной модели архивной системы включает полный диапазон архивных функций сохранения информации, включая:

- подготовку информации к архивированию,
- архивирование,
- архивное хранение,
- управление информацией,
- управление доступом.

¹⁹ При реализации данной технологии необходимо руководствоваться следующими требованиями и спецификациями:

ГОСТ Р 34.10-2001 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Процессы формирования и проверки электронной цифровой подписи»;

ГОСТ Р 34.10-2012 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Процессы формирования и проверки электронной цифровой подписи»;

ГОСТ Р 34.11-2012 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Функция хэширования»;

ГОСТ 28147-89 «Системы обработки информации. Защита криптографическая. Алгоритм криптографического преобразования».

Процедуры проверки электронной подписи в части построения корректной цепочки сертификации должны соответствовать методике Test Suite – «Public Key Interoperability Test Suite (PKITS) Certification Path Validation» с учетом использования отечественных криптографических алгоритмов.

²⁰ Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об электронной подписи».

²¹ ISO 14721:2012 «Открытая архивная информационная система – Эталонная модель» (Open archival information system (OAIS) – Reference model).

Эталонная модель также описывает миграцию цифровой информации на новые носители и форматы, модели данных, используемые для представления информации, роль программного обеспечения в сохранении информации, а также обмен цифровой информацией между архивами. В литературе описан опыт использования модели OAIS различными архивами, который подтвердил, что эта модель обеспечивает масштабируемость, расширяемость и возможности взаимодействия.

Для целей долговременного хранения используется формат архивного хранения **PDF/A**²². Архивный формат может использоваться как непосредственно при создании ЭД, так и в процессе передачи в архив документов, подлежащих длительному хранению.

В целях обеспечения технической инфраструктуры хранения рекомендуется обеспечить не менее двух изолированных хранилищ электронных документов (эталонного и рабочего). В **эталонном хранилище** находятся основные экземпляры ЭД, не подлежащие редактированию. В **рабочем хранилище** находятся копии ЭД, к которым имеют доступ читателя электронной библиотеки через интерфейс электронного архива. При необходимости рабочее хранилище восстанавливается из данных эталонного хранилища.

Оценка рисков и целесообразности организации долговременного хранения электронных документов

Состав документов предприятия с учетом сроков хранения приведен в таблице 2.

| Временное хранение | Долговременное хранение |
|--------------------|-------------------------|
| 70% | 30% |

Таким образом, хранению в специализированной архивной системе подлежит только 30% документов предприятия.

Преимуществом раздельного оперативного и архивного (долговременного) хранения электронных документов является:

- 1) направленность архивной системы на обеспечение сохранности юридической силы документов на период хранения, то есть создание надежной доверенной среды хранения;
- 2) возможность выдачи ЭД для предъявления по месту требования;
- 3) контролируемый доступ авторизованных пользователей к ЭД с сохранением запросов и истории просмотра ЭД;
- 4) подготовка ЭД к передаче в государственный архив (при необходимости).

В настоящее время оперативные СЭД не имеют функционала, в полной мере обеспечивающего вопросы долговременного хранения ЭД, с чем и связаны риски потери юридической силы электронного документа в процессе его долговременного хранения, и, соответственно, невозможности представить документ во внешней среде (необходимость извлечения электронного документа из среды происхождения и передачи по запросу контрольно-надзорных органов, в качестве прямых доказательств в судебных спорах и разбирательствах).

²² Приказ Росархива от 22.05.2019 N 71 "Об утверждении Правил делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления" (Зарегистрировано в Минюсте России 27.12.2019 N 57023). Приказ Минкультуры России от 31.03.2015 г. N 526 «Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях».

Серьезные риски потери информации, возможности ее воспроизведения и интерпретации при долговременном хранении в электронном архиве требуют комплекса технологических мероприятий (digital preservation), реализуемых в специализированных архивных системах.