

## ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гармонізації законодавства у сфері електронного документообігу з правом Європейського Союзу»

### 1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Сучасний стан правового регулювання електронного документообігу в Україні характеризується значним відставанням від технологічних реалій та європейських стандартів цифровізації. Базові закони про електронні документи та електронний документообіг, прийняті на початку 2000-х років, орієнтувалися переважно на просту заміну паперових документів їх електронними копіями з обов'язковою візуалізацією. Така модель не враховує сучасних можливостей автоматизованої обробки даних та машинної взаємодії між інформаційними системами, що стало стандартом у розвинених країнах світу.

Чинне законодавство України не містить визначення структурованих електронних документів – документів, дані яких організовані у визначеній формі та форматі, що дозволяє їх автоматизовану обробку, зберігання та передачу інформаційно-комунікаційними системами без участі людини. Відсутність такого правового визнання створює серйозні перешкоди для цифрової трансформації економіки, оскільки значна частина сучасного документообігу між підприємствами та державними органами базується саме на структурованих даних.

#### **Основні недоліки чинного правового регулювання:**

**По-перше,** відсутнє нормативне визначення структурованих та неструктурованих електронних документів. Чинний Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» не розмежовує ці категорії документів, що унеможливорює диференційований підхід до їх правового регулювання та створює правову невизначеність щодо юридичної сили документів, які створюються та обробляються інформаційно-комунікаційними системами без візуалізації.

**По-друге,** чинне законодавство вимагає обов'язкової візуальної форми подання для всіх електронних документів. Це створює штучні бар'єри для автоматизованого документообігу, адже структуровані електронні документи за своєю природою призначені для машинної обробки та можуть не мати традиційного візуального представлення.

**По-третє,** імперативна вимога щодо накладення електронного підпису фізичної особи на всі без винятку електронні документи, включаючи документи, що створюються в автоматичному режимі інформаційними системами юридичних осіб, породжує надмірне адміністративне навантаження. Сучасні ERP-системи можуть генерувати тисячі документів

щогодини, але кожен з них повинен бути підписаний конкретно фізичною особою, що фактично нівелює переваги автоматизації.

**По-четверте,** національне законодавство не гармонізовано з *acquis* Європейського Союзу, зокрема з Регламентом (ЄС) № 910/2014 від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку (eIDAS). Європейське законодавство передбачає можливість використання кваліфікованих електронних печаток юридичних осіб для засвідчення документів, створених автоматично, що значно спрощує процеси та зберігає належний рівень довіри до таких документів.

Відсутність гармонізації з європейськими стандартами створює серйозні перешкоди для українського бізнесу при виході на ринок ЄС. Українські компанії змушені підтримувати паралельні системи документообігу - одну для внутрішнього ринку відповідно до українського законодавства, іншу для роботи з європейськими партнерами відповідно до стандартів ЄС. Це призводить до додаткових витрат, ускладнює бізнес-процеси та знижує конкурентоспроможність українських підприємств.

Критична необхідність легалізації структурованих електронних документів зумовлена безальтернативним курсом ЄС на використання машиночитаних даних у ключових сферах економіки.

**По-перше, у сфері публічних фінансів та оподаткування.** Директива 2014/55/ЄС про електронне інвойсування в державних закупівлях зобов'язує країни ЄС приймати **електронні інвойси** виключно у структурованому форматі, що відповідає європейському стандарту EN 16931. Цей стандарт передбачає, що юридичну силу мають саме дані у файлі (XML), які обробляються автоматично, а не їх візуальне відображення. Без законодавчого визнання таких документів Україна не зможе інтегруватися до єдиного цифрового ринку ЄС (Digital Single Market) та впровадити ефективні інструменти е-аудиту (SAF-T).

**По-друге, у транспортно-логістичній сфері.** Європейський Союз запровадив Регламент (ЄС) 2020/1056 (eFTI), який вимагає від компетентних органів приймати інформацію про вантажні перевезення (зокрема **e-CMR/e-TTN**) в електронному вигляді, але виключно за умови використання структурованих даних. Відсутність у національному законодавстві механізмів визнання документів без обов'язкової візуалізації блокує приєднання України до цифрових транспортних коридорів ЄС.

Прийняття цього законопроекту усуває ці законодавчі прогалини, створюючи єдиний фундамент для впровадження як е-інвойсингу, так і е-TTN відповідно до європейських регламентів.

## **2. Мета і завдання законопроекту**

Метою законопроекту є створення сучасної правової бази для функціонування структурованих електронних документів, що забезпечить повноцінну автоматизацію документообігу, гармонізацію з європейськими стандартами та усунення адміністративних бар'єрів для цифрової трансформації економіки України.

### **Основні завдання законопроекту:**

- запровадження правового визначення структурованих та неструктурованих електронних документів;
- визнання юридичної сили структурованих електронних документів без обов'язкової візуальної форми подання;
- розширення можливостей використання електронних печаток юридичних осіб для засвідчення документів;
- запровадження альтернативних методів перевірки цілісності електронних документів, створених інформаційно-комунікаційними системами;
- гармонізація національного законодавства з правом Європейського Союзу.

## **3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту**

Законопроект передбачає внесення комплексних змін до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», що створюють правову основу для повноцінного функціонування структурованих електронних документів.

### **Зміни до статті 1 (Визначення термінів) передбачають:**

- запровадження визначення «структурований електронний документ» як електронного документа, що містить дані, згідно із законодавством, організовані у визначеній формі та форматі, що дозволяє автоматизовану обробку, зберігання та передачу інформації;
- запровадження визначення «неструктурований електронний документ» як електронного документа, що не має чітко визначеної структури або формату визначеного законодавством, та може містити текстову, графічну або іншу інформацію, організовану в довільному порядку;
- оновлення визначення «обов'язковий реквізит електронного документа» з урахуванням специфіки структурованих документів, де реквізити подаються у вигляді семантично визначених елементів даних.

**Зміни до статті 5 (Електронний документ)** встановлюють поділ електронних документів на структуровані та неструктуровані залежно від форми та формату даних. Це принципова зміна, що дозволяє застосовувати

диференційований підхід до правового регулювання різних типів електронних документів.

**Зміни до статті 6 (Електронний підпис та електронна печатка)** розширюють можливості використання електронної печатки для ідентифікації автора чи підписувача електронного документа. Якщо юридична особа використовує електронну печатку, електронний документ має також містити дані щодо уповноваженої особи, яка діє від її імені у випадках, передбачених законодавством або договором між сторонами. Це відповідає положенням Регламенту eIDAS та забезпечує можливість автоматизованого створення документів юридичними особами.

**Зміни до статті 7 (Оригінал електронного документа)** є ключовими для визнання юридичної сили структурованих електронних документів. Встановлюється, що:

- кожний примірник структурованого електронного документа вважається оригіналом;
- для структурованих електронних документів візуальна форма не вимагається за умови їх відповідності затвердженим форматам даних для тлумачення змісту документа інформаційно-комунікаційними системами;
- вимоги щодо візуального подання та паперових копій застосовуються лише до неструктурованих електронних документів.

**Зміни до статті 12 (Перевірка цілісності електронного документа)** передбачають можливість перевірки цілісності електронних документів, створених з використанням програмного забезпечення інформаційно-комунікаційної системи без накладення електронного підпису та/або електронної печатки, із застосуванням інших засобів і методів захисту інформації з дотриманням вимог законодавства у сфері захисту інформації.

#### **4. Фінансово-економічне обґрунтування**

Прийняття законопроекту не потребує додаткових видатків з Державного бюджету України. Навпаки, впровадження структурованих електронних документів забезпечить значний економічний ефект для держави та бізнесу.

Щорічна економія видатків бюджету державного сектору від автоматизації документообігу оцінюється у 200-250 мільйонів гривень на прямих витратах на папір, друк та зберігання.

Економічний ефект від впровадження структурованих електронних документів найкраще ілюструється на прикладі електронного інвойсування. **За результатами дослідження ЕУ, проведеного для України, економія від впровадження електронного інвойсування становить 7,9 доларів США за один е-інвойс (з урахуванням коригувань для української економіки).**

Дослідження ЕУ розглядає три сценарії впровадження електронного документообігу залежно від рівня прийняття технології:

- консервативний сценарій (10% від максимального потенціалу) – економічний ефект 0,52 мільярда доларів щорічно;
- сценарій успішного впровадження (25%) – економічний ефект 1,93 мільярда доларів щорічно;
- оптимістичний сценарій (50%) – економія 5,15 мільярда доларів щорічно.

Впровадження структурованих електронних документів відповідно до європейського стандарту EN 16931 дозволить автоматизувати процеси звірки, обліку ПДВ та фінансового контролю. За досвідом країн ЄС, це призводить до зниження податкового розриву з ПДВ на 15-20%, що для України може означати додаткові надходження до бюджету в розмірі 15-20 мільярдів гривень щорічно.

## **5. Оцінка відповідності**

Законопроект розроблено з урахуванням комплексного аналізу відповідності праву Європейського Союзу та міжнародним стандартам у сфері електронного документообігу.

Основним орієнтиром є Регламент (ЄС) № 910/2014 від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку (eIDAS), який встановлює єдині правила для всього ЄС щодо електронних підписів, печаток, позначок часу та інших довірчих послуг. Законопроект імплементує ключові положення цього Регламенту щодо правових наслідків електронних документів та можливості використання кваліфікованих електронних печаток для засвідчення документів, створених автоматично.

Законопроект забезпечує виконання зобов'язань України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Глава 14 «Інформаційне суспільство» Розділу V Угоди передбачає поступове наближення законодавства України до права та регуляторної практики ЄС у сфері регулювання інформаційного суспільства та електронних комунікацій.

Запропоновані зміни створюють правову базу для впровадження стандарту EN 16931 «Електронні рахунки-фактури», який вже прийнятий в Україні як національний ДСТУ EN 16931-1:2019, та для транскордонного визнання електронних документів і довірчих послуг.

## **6. Прогноз результатів**

Прийняття законопроекту матиме комплексний позитивний вплив на різні сфери суспільного життя та економіки України.

**У короткостроковій перспективі** (протягом першого року) очікується створення правової визначеності щодо використання структурованих електронних документів, що дозволить підприємствам розпочати модернізацію своїх систем документообігу. Великі корпорації та технологічні

компанії зможуть одразу перейти на використання кваліфікованих електронних печаток для автоматично створених документів.

**У середньостроковій перспективі** (протягом трьох років) очікується масове впровадження систем електронного документообігу на базі структурованих документів. Це спростить взаємодію українських підприємств з європейськими партнерами та створить умови для запровадження обов'язкового електронного документообігу в державних закупівлях.

**У довгостроковій перспективі** (протягом п'яти років) очікується досягнення рівня цифровізації документообігу 80-85%, що відповідає показникам розвинених країн ЄС. Україна зможе стати повноцінним учасником цифрового єдиного ринку ЄС. Загальний економічний ефект від цифрової трансформації документообігу може перевищити 10 мільярдів гривень щорічно за рахунок підвищення продуктивності праці, зниження трансакційних витрат та покращення інвестиційного клімату.

Соціальний ефект від прийняття законопроекту проявиться у спрощенні взаємодії громадян з державними органами та бізнесом. Автоматизація документообігу дозволить значно скоротити час на отримання довідок, оформлення дозволів та інших адміністративних процедур. Зниження корупційних ризиків через мінімізацію людського фактору в обробці документів підвищить довіру суспільства до державних інституцій.

## **Народні депутати України**

