



НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО

НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

101000, г. Москва, ул. Мясницкая, дом 42, стр. 3

телефон/факс : (499) 678 28 20

исх. *НСФР-0111-346*
от *20.09.2019*

**Председателю Комитета
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации по
финансовому рынку
Аксакову А.Г.**

*О проекте федерального закона № 747528-7
«О внесении изменений в некоторые
законодательные акты Российской
Федерации в связи с совершенствованием
регулирующих в сфере электронной
подписи»*

Уважаемый Анатолий Геннадьевич!

23 сентября 2019 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации состоятся Парламентские слушания на тему «О мерах защиты прав и законных интересов граждан при использовании электронной цифровой подписи».

В ходе Парламентских слушаний будут рассматриваться положения проекта федерального закона № 747528-7 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием регулирования в сфере электронной подписи» (далее – Законопроект).

Законопроектом предусматривается существенное увеличение требований (прежде всего финансовых) к удостоверяющим центрам (далее – УЦ).

В условиях, когда электронная подпись начинает все больше использоваться в том числе для заключения таких чувствительных для граждан сделок, как сделки с недвижимостью, положения Законопроекта, увеличивающие требования к удостоверяющим центрам, представляются целесообразными и поддерживаются участниками финансового рынка.

Вместе с тем, Законопроектом устанавливается государственная монополия на деятельность в сфере изготовления и выдачи квалифицированных сертификатов ключей проверки электронных подписей для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Так, согласно положениям Законопроекта:

- изготовление и выдача квалифицированных сертификатов ключей проверки электронных подписей (далее – квалифицированные сертификаты) для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей является исключительным полномочием УЦ ФНС России;

- изготовление и выдача квалифицированных сертификатов для организаций кредитно-финансовой сферы является исключительным полномочием УЦ Банка России.

При этом, по оценкам экспертов¹, доля сертификатов усиленной квалифицированной электронной подписи, выданных юридическим лицам, составляет 95% от объема выданных сертификатов, что позволяет говорить о практически полном переходе деятельности по выдаче электронной подписи под контроль государственных органов.

По мнению разработчиков Законопроекта, монопольное право ФНС России (Банка России) по выдаче и обслуживанию квалифицированных сертификатов электронной подписи, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, позволит снять проблему предъявления ведомствами различных требований к содержанию квалифицированных сертификатов.

Вместе с тем, предложенная Законопроектом перестройка процесса выдачи квалифицированного сертификата не учитывает, что причиной таких требований является не сам факт выдачи квалифицированных сертификатов разными удостоверяющими центрами, а отсутствие единых, обязательных для всех участников стандартов, определяющих содержание квалифицированных сертификатов.

Реализация предложенной в Законопроекте модели негативно отразится на состоянии конкуренции в области использования электронной подписи, что приведет к снижению качества и доступности услуг, связанных с выдачей электронной подписи.

Учитывая изложенное, указанное положение Законопроекта концептуально не поддерживается участниками финансового рынка, поскольку влечет следующие основные риски:

- дополнительного обременения государственного бюджета Российской Федерации (расходы на создание и поддержание УЦ ФНС России, по оценкам экспертов, составят не менее 5 млрд руб. единовременно и не менее 20 млрд руб. ежегодно). Вместе с тем, в сопроводительных документах к Законопроекту отсутствует оценка эффективности решения по передаче полномочий выдачи квалифицированных сертификатов для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей удостоверяющим центрам ФНС России и о степени их готовности сформировать в установленные Законопроектом сроки территориальную сеть удостоверяющих центров, удовлетворяющую потребностям бизнеса. Таким образом, указанное предложение требует детального финансово-экономического обоснования.

- концентрации риска атак злоумышленников на инфраструктуру, обеспечивающую взаимодействие юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с использованием электронной подписи, в нескольких государственных органах, что потребует дополнительных неучтенных в пояснительной записке к Законопроекту инвестиций на обеспечение кибербезопасности УЦ ФНС России и Банка России.

- недополучения налоговых отчислений в бюджет на сумму, по оценкам экспертов, порядка 6 млрд руб. в год из-за сокращений сотрудников УЦ, количество которых превышает более 10 000 человек, и снижения прибыли коммерческих УЦ;

- нарушения работы систем электронного документооборота хозяйствующих субъектов по всей России из-за сбоев в ФНС и Банке России (по оценкам экспертов, потери экономики из-за сбоев могут составить до 200 млрд руб. в год);

- усложнения порядка взаимодействия бизнеса и государства. Например, в рамках действующего законодательства о контрактной системе использование усиленной квалифицированной электронной подписи (далее – УКЭП) является обязательным при

¹ https://www.rbc.ru/technology_and_media/20/06/2019/5d07b7fa9a79475b5e98cd5e

размещении заказа в форме электронного аукциона как на этапе подачи заявки, так и при подписании контракта. Отсутствие возможности оперативного получения и использования квалифицированной электронной подписи повышает риски срыва государственного и муниципального заказа, а также отстранения от участия в процедурах закупок целого ряда потенциальных участников.

- незаинтересованности государственных удостоверяющих центров в условиях отсутствия конкуренции в развитии инфраструктуры электронной подписи, обеспечении технической и клиентской поддержки в режиме 24 на 7, развитии программного обеспечения, что неминуемо приведет к деградации сервисов, использующих электронную подпись.

Кроме того, Законопроектом предусматривается изменение модели работы самой электронной подписи. Согласно новой модели юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю) для подписания документов будет необходимо иметь 2 электронные подписи: собственную и личную электронную подпись физического лица - сотрудника.

Указанное положение порождает следующие риски:

- несовместимости российских технологий, используемых в сфере электронной подписи, с общемировыми технологиями инфраструктуры открытых ключей (PKI), что в свою очередь окажет отрицательное влияние на трансграничный электронный документооборот (в т.ч. в рамках Евразийского экономического союза);

- возникновения противоречий с действующим регулированием гражданских правоотношений, не предусматривающим подписание одного документа двумя подписями, согласно которому подпись лица, действующего без доверенности от имени юридического лица, не требует какого-либо дополнительного подтверждения. Отдельно необходимо отметить, что предлагаемый Законопроектом механизм использования двух электронных подписей не учитывает ситуации, когда в качестве лица, действующего без доверенности от имени юридического лица, выступают несколько лиц либо управляющая компания или иное юридическое лицо.

Также положения Законопроекта необоснованно исключают возможность получения квалифицированного сертификата электронной подписи представителем юридического лица, действующим от имени юридического лица на основании доверенности, выданной в простой письменной форме, которая на текущий момент времени используется в гражданском обороте в подавляющем большинстве случаев.

- роста мошеннических действий с имуществом граждан, нарушения их прав, а также компрометации личных данных (о доходах, имуществе и т.д.) из-за обязанности использовать личную электронную подпись для служебных целей;

- значительного роста затрат на модернизацию и доработку информационных систем всех субъектов хозяйственной деятельности (по оценкам только представителей розничных сетей, их единовременные затраты составят 30 млрд руб.);

- ухудшения клиентского опыта, замедления электронного документооборота и удорожания многих бизнес-процессов из-за необходимости использования двух электронных подписей, снижения производительности труда.

Учитывая изложенное, полагаем, что **принятие Законопроекта в действующей редакции не соответствует интересам цифровой экономики.**

При этом в соответствии с Предложениями по реализации поручения Правительства Российской Федерации от 2 августа 2019 г. № МА-П10-75пр поставлена задача по проработке вопросов использования электронного удостоверения личности

гражданина Российской Федерации (далее – УЛГ) в качестве носителя квалифицированного сертификата ключа проверки электронной подписи.

Представляется, что использование данного подхода потребует, помимо обеспечения выдачи УЛГ с размещенной УКЭП, наличия широкой инфраструктуры приема (использования) УЛГ и размещенных на них УКЭП. Указанные задачи потребуют существенного времени для реализации, а также существенных расходов, в том числе средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В этой связи участники финансового рынка поддерживают переход от модели использования УКЭП в рамках действующей редакции Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» сразу к целевой модели (минуя модель, предложенную Законопроектом, с использованием двух УКЭП).

По мнению участников финансового рынка, такой подход позволяет в наибольшей степени снизить риски, связанные с:

- отсутствием поэтапной подготовки внедрения единого механизма идентификации и аутентификации в условиях цифровой трансформации;

- дополнительной нагрузкой на органы, уполномоченные на выдачу УЛГ физическим лицам, нестабильной работой государственных электронных сервисов;

- увеличением как минимум в 2 раза количества запросов хозяйствующих субъектов к внешним информационным системам, сокращением скорости обработки документов;

- организационной реализацией единых требований к управлению полномочиями, так как юридическое лицо не может отозвать сертификат физического лица в случае изменения полномочий сотрудника, его увольнения или компрометации подписи.

Учитывая изложенное, просим Вас, уважаемый Анатолий Геннадьевич, учесть представленную позицию участников финансового рынка при дальнейшем обсуждении вопросов, связанных с совершенствованием правового регулирования в сфере электронной подписи.

С уважением,

Председатель



А.В.Емелин