



03.06.2020

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### **на проект указа Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению информационной безопасности в экономической сфере при использовании программного обеспечения и оборудования на объектах критической информационной инфраструктуры»**

Минкомсвязью России разработан проект указа Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению информационной безопасности в экономической сфере при использовании программного обеспечения и оборудования на объектах критической информационной инфраструктуры» (далее – Проект Указа), предусматривающий наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по утверждению требований к программному обеспечению и оборудованию, используемому на объектах критической информационной инфраструктуры (далее – КИИ), и порядка перехода на преимущественное использование российского программного обеспечения (далее – ПО) и оборудования.

Во исполнение Проекта Минкомсвязью России также разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к программному обеспечению и оборудованию, используемому на объектах критической информационной инфраструктуры, и порядок перехода на преимущественное использование российского программного обеспечения и оборудования» (далее – Проект Постановления).

По мнению финансовых организаций, установление проектируемых требований приведет к необоснованному и значительному увеличению расходов субъектов критической информационной инфраструктуры при том, что Проект Указа предусматривает неоправданно короткий срок вступления в силу вводимых крайне затратных требований, являющийся практически нереализуемым. Кроме того, в Проекте Указа и Проекте Постановления усматриваются признаки неконкурентного продвижения программного обеспечения и оборудования, независимо от их соответствия бизнес-требованиям участников финансового рынка, за счет включения в соответствующие реестры, а также коррупциогенности.

В этой связи Проекты концептуально не поддерживаются финансовыми организациями, исходя из следующего.

**1. Введение требований в отношении всех объектов КИИ, независимо от степени их значимости, приведет к необоснованному увеличению расходов всех субъектов КИИ, включая финансовые организации.**

В соответствии с пунктом 7 статьи 2 Федерального закона от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» (далее – Закон № 187-ФЗ) под объектом КИИ понимаются информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы управления субъектов критической информационной инфраструктуры.

Согласно пункту 3 статьи 2 Закона № 187-ФЗ под значимым объектом КИИ понимается объект критической информационной инфраструктуры, которому присвоена одна из категорий значимости и который включен в реестр значимых объектов критической информационной инфраструктуры.

Частью 1 статьи 7 Закона № 187-ФЗ предусмотрено, что категорирование объекта КИИ представляет собой установление соответствия объекта критической информационной инфраструктуры критериям значимости и показателям их значений, присвоение ему одной из категорий значимости, проверку сведений о результатах ее присвоения. Частью 3 статьи 7 Закона № 187-ФЗ предусматриваются три категории значимости объектов критической информационной инфраструктуры: первая, вторая и третья.

Согласно пункту 7 Правил категорирования объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации (далее – Правила), утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.02.2018 № 127 «Об утверждении Правил категорирования объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, а также перечня показателей критериев значимости объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и их значений» (далее – Постановление № 127) к самой высокой категории значимости относится первая, а к самой низкой – третья.

В соответствии с Перечнем показателей критериев значимости объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и их значений, утвержденным Постановлением № 127, для присвоения объекту КИИ первой или второй категории значимости необходимо, чтобы прекращение или нарушение проведения клиентами операций по банковским счетам и (или) без открытия банковского счета или операций, осуществляемых субъектом критической информационной инфраструктуры, являющимся в соответствии с законодательством Российской Федерации системно значимой кредитной организацией, оператором услуг платежной инфраструктуры системно и (или) социально значимых платежных систем или системно значимой инфраструктурной организацией финансового рынка, оцениваемые среднесуточным (по отношению к числу календарных дней в году) количеством осуществляемых операций составляло от 70 до 120 млн. единиц (вторая категория) или более 120 млн. единиц (первая категория).

Несмотря на это из буквального толкования Проекта Указа и Проекта Постановления следует, что проектируемые нормы будут распространяться на все объекты КИИ, в том числе, которые не были признаны значимыми в соответствии с частью 4 статьи 7 Закона № 187-ФЗ. Также в соответствии с пунктом 2 Проекта Постановления к ПО или оборудованию, используемому для обеспечения безопасности значимых объектов КИИ будут применяться дополнительные к проектируемым требования.

Вместе с тем, перевод на российское оборудование и ПО всех объектов КИИ, даже не относящихся к категории значимых, приведет не только к существенным временным и значительным финансовым затратам, связанным с собственно техническим переходом на новое оборудование и ПО, но и к затратам, связанным с необходимостью включения элементов ПО в реестры российского ПО и российского радиоэлектронного оборудования в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.11.2015 № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

При этом задачи, поставленные в недавних поручениях Президента Российской Федерации, равно как и текущая конкурентная среда требуют от финансовых организаций, в особенности от кредитных организаций, осуществлять в ближайшее время существенные инвестиции в развитие ИТ-технологий, в том числе направленные на обеспечение доступности финансовых услуг для граждан в период пандемии коронавируса и действия режима самоизоляции.

В то же время, по оценкам финансовых организаций, вследствие выполнения проектируемых требований, сопряженных с дополнительными финансовыми затратами, финансовые организации вынуждены будут уменьшить (приостановить) инвестиции в продуктивное и технологическое развитие, что приведет к ухудшению качества предоставляемых услуг гражданам и организациям, а в ряде случаев к снижению финансовой устойчивости кредитных организаций, следствием чего может стать появление у некоторых из них признаков несостоятельности и отзыв лицензий, который нанесет непоправимый ущерб интересам кредиторов и вкладчиков.

В этой связи с целью обеспечения бесперебойности оказания финансовых услуг, уменьшения регуляторной нагрузки на кредитные организации и приведения Проекта Указа и Проекта Постановления в соответствие с Законом № 187-ФЗ и Постановлением № 127, предлагаем доработать их концепцию **в части распространения проектируемых требований только на значимые объекты КИИ, которым присвоена первая или вторая категории значимости.**

**2. Проектируемые нормы не раскрывают понятие «преимущественное использование» российского программного обеспечения и оборудования и не устанавливают критерии его определения, что позволяет использовать этот фактор в качестве нерыночного способа его коммерческого продвижения, в чем усматриваются признаки коррупциогенности.**

Пунктом 1 Проекта Указа предусмотрена обязанность Правительства Российской Федерации до 01.09.2020 утвердить требования к программному обеспечению и оборудованию, используемому на объектах критической информационной инфраструктуры, и порядок перехода на преимущественное использование российского ПО и оборудования.

Согласно Пункту 2 Проекта Указа субъекты КИИ, руководствуясь порядком, утверждаемым Правительством Российской Федерации, обязаны будут осуществить переход на преимущественное использование российского программного обеспечения до 1 января 2021 года и переход на преимущественное использование российского оборудования – до 1 января 2022 года.

Проект Постановления также содержит положения о преимущественном использовании российского программного обеспечения и оборудования.

При этом ни Проект Указа, ни Проект Постановления не раскрывают понятие «преимущественное использование».

Отсутствие определения преимущественности использования ПО и оборудования приведет к различному толкованию указанного понятия субъектами КИИ и надзорными органами, что влечет существенный риск необоснованного привлечения субъектов КИИ к административной ответственности.

Таким образом, проектируемые нормы, предусматривающие преимущественное использование российского ПО и оборудования, устанавливает необоснованную широту дискреционных полномочий сотрудников уполномоченных органов, что в соответствии с пунктом 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых

актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Постановление № 96), признается коррупциогенным фактором и является недопустимым.

С учетом изложенного в целях обеспечения единообразного толкования проектируемых норм правоприменителями предлагаем дополнить Проект Указа положением, конкретизирующим критерий «преимущественного использования».

В этой связи предлагаем:

– пункт 1 Проекта Указа после слов «преимущественное использование российского программного обеспечения и оборудования» дополнить словами «, **имеющего аналогичные с используемым на объектах критической информационной инфраструктуры программным обеспечением или оборудованием функциональные возможности для осуществления субъектами критической информационной инфраструктуры своей деятельности**».

**3. Проектом Указа предусмотрены неоправданно короткие сроки для перехода субъектами КИИ на преимущественное использование российского ПО и преимущественное использование российского оборудования, что потребует осуществление субъектами КИИ значительных дополнительных финансовых затрат.**

Пунктом 2 Проекта Указа установлено, что субъекты КИИ, руководствуясь порядком, утверждаемым Правительством Российской Федерации, обязаны осуществить переход на преимущественное использование российского ПО до 1 января 2021 года и переход на преимущественное использование российского оборудования – до 1 января 2022 года.

При этом из Проекта следует, что вводимые требования распространяются на все организации, которые соответствуют требованиям, установленным Постановлением № 127, и у которых имеются объекты КИИ, что, в свою очередь, распространяет требования Проекта на всю инфраструктуру (ПО и оборудование), используемую участниками банковского и финансового рынка в целом.

Перевод на российское ПО и оборудование всех объектов КИИ приведет не только к временным и финансовым затратам, связанным с собственно техническим переходом на новое оборудование и программное обеспечение, но и дополнительным затратам, связанным с необходимостью включения элементов программного обеспечения и оборудования в реестры РПО и российского радиоэлектронного оборудования.

В соответствии с пунктом 1 Проекта Указа Правительству Российской Федерации поручается до 1 сентября 2020 года утвердить требования к ПО и оборудованию, используемому на объектах критической информационной инфраструктуры, и порядок перехода на преимущественное использование российского ПО и оборудования.

При этом **все субъекты КИИ** обязаны будут перейти на преимущественное использование российского ПО **до 1 января 2021 года**, т.е. в течение **четырёх (!) месяцев с момента утверждения Правительством Российской Федерации требований к программному обеспечению**.

По мнению финансовых организаций, предусмотренные в Проекте сроки для осуществления перехода на использование российского ПО и оборудования являются неоправданно короткими и практически нереализуемым, а осуществление мероприятий по замене в столь сжатый срок одновременно столь значительным числом организаций

потребуется значительных дополнительных материальных затрат и угрожают потерей стабильности работы организаций.

Так, в соответствии с пунктом 3 Порядка перехода на преимущественное использование российского программного обеспечения и оборудования, утверждаемого Проектом Постановления, **все субъекты КИИ будут обязаны практически одновременно с привлечением крайне ограниченного числа специализированных структур:**

1) провести аудит существующего и (или) планируемого к созданию объекта КИИ. На основе проведенного аудита определить текущие показатели и характеристики используемого (планируемого к использованию) ПО и (или) оборудования, происходящих из иностранных государств, в том числе сформировать перечень такого ПО и (или) оборудования;

2) провести анализ наличия у используемого/планируемого к использованию иностранного ПО аналогов, включенных в единые реестры российского программного обеспечения или евразийского программного обеспечения;

3) на основе проведенного анализа направить на согласование в Минкомсвязь России перечень используемого или планируемого к использованию иностранного ПО, у которого нет отечественных аналогов;

4) утвердить внутренний план перехода на преимущественное использование отечественного ПО и направить его копию в Минкомсвязь России.

По предварительным оценкам кредитных организаций, замена ПО и оборудования в сроки, предусмотренные Проектом, в средних по величине организациях повлечет расходы на сумму в **несколько миллиардов рублей**, а в крупных – в **несколько десятков миллиардов рублей** (плюс дополнительная стоимость ПО будет сопоставима или превысит стоимость оборудования).

При этом в настоящее время отсутствует информация об отечественных аналогах сетевого оборудования, используемого кредитными организациями, а для замены ПО всеми кредитным организациям потребуется значительное дополнительное время для оценки объема необходимых разработок, их бюджетирования, корректировки бюджетов, закупки, тестирования и внедрения.

Кроме того, форсированная работа по замене ПО и оборудования, а также осуществление его запуска в неоправданно сжатые сроки, предусмотренные Проектом Указа, могут повлечь серьезные сбои в работе кредитных организаций, отнесенных к субъектам КИИ в соответствии с пунктом 8 статьи 2 Закона № 187-ФЗ, и, как следствие, к снижению реального уровня информационной защиты кредитных организаций на указанный период.

Также осуществление кредитными организациями значительных финансовых затрат в течение 2020 – 2021 годов в условиях снижения доходности, обусловленного сокращением кредитования и предоставления иных финансовых услуг, в период кризисных явлений, вызванных пандемией коронавируса, будет крайне затруднительным и негативно отразится на финансовой устойчивости всех банков.

Более того, проектируемые меры идут полностью вразрез с проводимой государством политикой сокращения в текущей эпидемиологической ситуации для всех субъектов бизнеса непрофильных затрат, не связанных с обеспечением доступности и бесперебойности оказания услуг гражданам и организациям.

В этой связи, в целях снижения регуляторных расходов кредитных организаций и обеспечения достаточного срока для замены ПО и оборудования, полагаем

целесообразным сроки перехода на российского программного обеспечение и оборудование определять в соответствии с планом перехода, разработанным субъектом КИИ с учетом особенностей деятельности, а также с учетом необходимости промежуточного этапа планирования и бюджетирования осуществляемого перехода.

Также полагаем целесообразным увеличить срок утверждения Правительством Российской Федерации требований к ПО и оборудованию, используемому на объектах КИИ, и порядка перехода на преимущественное использование российского программного обеспечения и оборудования.

В этой связи предлагаем:

– пункты 1 и 2 Проекта Указа изложить в следующей редакции:

«1. Правительству Российской Федерации до **1 января 2021 г.** утвердить требования к программному обеспечению и оборудованию, используемому на объектах критической информационной инфраструктуры, и порядок перехода на преимущественное использование российского программного обеспечения и оборудования.

2. Субъектам критической информационной инфраструктуры, руководствуясь Порядком, утверждаемым Правительством Российской Федерации, до **1 января 2022 г.** утвердить **план перехода** на преимущественное использование российского программного обеспечения и **план перехода** на преимущественное использование отдельных классов российской радиоэлектронной продукции.

**Субъектам критической информационной инфраструктуры, руководствуясь Порядком, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и утвержденными планами перехода, до 1 января 2023 г. осуществить переход на преимущественное использование российского программного обеспечения и до 1 января 2025 г. осуществить переход на преимущественное использование российского оборудования.».**

**4. Проектируемыми нормативными актами не предусмотрен порядок обращения субъектами КИИ в уполномоченный государственный орган и обоснования ими невозможности замены иностранного ПО или оборудования на российское, или дальнейшее использование ПО собственной разработки, а также порядок рассмотрения уполномоченным государственным органом такого заявления и принятия соответствующего решения, что является признаком коррупциогенности.**

Согласно подпункту «а» пункту 1 Требований к программному обеспечению и оборудованию, используемому на объектах критической информационной инфраструктуры, утверждаемых Проектом Постановления (далее – Проект Требований), ПО или оборудование, используемое на объектах КИИ, должно быть включено в единый реестр российского программного обеспечения (далее – РПО) или единый реестр евразийского программного обеспечения (далее – РЕП) и (или) в единый реестр российской радиоэлектронной продукции (далее – РРП), за исключением:

отсутствия в РПО или в РЕП соответствующего класса (типа), являющегося аналогом иностранного ПО, используемого субъектом КИИ;

отсутствия в РРП сведений о телекоммуникационном оборудовании, являющемся аналогом иностранного оборудования, используемого субъектом КИИ;

наличия сведений о телекоммуникационном оборудовании в РРП, не позволяющем по своим техническим характеристикам достичь определенных законодательством целей и задач субъекта КИИ.

В настоящее время кредитные организации активно используют иностранное ПО и/или оборудование, у которых отсутствуют российские аналоги, а также используют ПО собственной разработки. При этом ни Проектом Указа, ни Проектом Постановления не предусмотрен порядок обоснования субъектами КИИ невозможности замены иностранного ПО или оборудования на его российские аналоги, либо обоснованности использования ПО собственной разработки.

Таким образом, в нормах Проекта Постановления о праве субъектов КИИ использовать иностранное ПО или оборудование, у которого отсутствуют российские аналоги, либо ПО собственной разработки одновременно не предусмотрены административные процедуры, регулирующие порядок совершения уполномоченным государственным органом (его должностными лицами) действий по урегулированию данного вопроса, что в соответствии с пунктом 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением № 96, признается коррупциогенным фактором и является недопустимым.

С учетом изложенного с целью исключения из Проекта Указа и Проекта Постановления признаков коррупциогенности предлагаем доработать указанные проекты, предусмотрев:

– **порядок рассмотрения уполномоченным государственным органом заявления субъекта КИИ о невозможности замены иностранного ПО или оборудования на его российские аналоги,**

– **право субъекта КИИ использовать ПО собственной разработки, а также порядок принятия им соответствующего решения и порядок информирования о принятом решении уполномоченного государственного органа.**

Также предлагаем с учетом повышенной важности обеспечения бесперебойного оказания финансовых услуг гражданам и организациям предусмотреть в Проекте Указа поручение Банку России совместно с участниками финансового рынка разработать критерии, определяющие аналогичность российского ПО и оборудования, которыми может быть заменено уже используемое иностранное ПО и оборудование при оказании услуг на финансовом рынке.

## **5. Проектом предусмотрена практически нереализуемая для ряда субъектов КИИ обязанность по обеспечению обслуживания исключительно российскими организациями иностранного ПО и оборудования.**

В соответствии с пунктом «б» пункта 1 Проекта Требований при использовании ПО и (или) оборудования, не включенного в реестры, должна быть обеспечена:

– возможность модернизации ПО и (или) оборудования российскими организациями, не находящимися под прямым или косвенным контролем иностранных физических лиц и (или) юридических лиц;

– возможность гарантийной и технической поддержки ПО и (или) оборудования российскими организациями, не находящимися под прямым или косвенным контролем иностранных физических лиц и (или) юридических лиц.

Таким образом, Проектом Требований фактически на субъекты КИИ, в том числе на кредитные организации, возлагается обязанность по осуществлению проверки

структуры корпоративного контроля организаций, осуществляющих модернизацию, гарантийную и техническую поддержку ПО и (или) оборудования. При этом неисполнение данного требования может повлечь существенный риск привлечения финансовых организаций к административной ответственности в соответствии с проектируемым ФСТЭК России составом административного правонарушения, предусмотренным статьей 13.12.1 КоАП РФ («Нарушение требований в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»)<sup>1</sup>.

Вместе с тем, в настоящий момент финансовые организации активно используют иностранное ПО или оборудование, обслуживание и ремонт которых могут осуществлять только организации, находящиеся под контролем иностранных лиц. При этом российские финансовые организации не располагают информацией о российских организациях, чьи сотрудники имеют квалификацию, необходимую для обслуживания иностранного ПО и оборудования в связи с отсутствием в Российской Федерации соответствующего государственного реестра.

В этой связи, а также с целью снижения регуляторной нагрузки на финансовые организации и исключения случаев необоснованного привлечения их к административной ответственности предлагаем предусмотреть обязанность Минкомсвязи России, являющимся уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по формированию и ведению реестра российского программного обеспечения и реестра евразийского программного обеспечения, по ведению публичного реестра организаций, осуществляющих модернизацию, гарантийную и техническую поддержку ПО и (или) оборудования, не находящихся под прямым или косвенным контролем иностранных физических лиц и (или) юридических лиц, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Учитывая изложенное предлагаем следующее:

1) Проект Указа дополнить новым пунктом следующего содержания:

**«Правительству Российской Федерации до 1 января 2021 г.:**

**– утвердить правила формирования и ведения реестра организаций, осуществляющих модернизацию, гарантийную и техническую поддержку программного обеспечения и (или) оборудования, не находящихся под прямым или косвенным контролем иностранных физических лиц и (или) юридических лиц, (далее – реестр) состав сведений, включаемых в реестр, условия включения сведений в реестр и исключения их из реестра, порядок предоставления сведений, включаемых в реестр;**

**– определить уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по формированию и ведению реестра.».**

2) Проект Постановления дополнить новым пунктом следующего содержания:

**«Определить Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по формированию и ведению реестра организаций, осуществляющих модернизацию, гарантийную и техническую поддержку**

---

<sup>1</sup>Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» (<https://regulation.gov.ru/projects#npa=96058>).

**программного обеспечения и (или) оборудования, не находящихся под прямым или косвенным контролем иностранных физических лиц и (или) юридических лиц.».**

3) Проект Требований дополнить пунктом 4 следующего содержания:

**«4. Организации, осуществляющие модернизацию, гарантийную и техническую поддержку программного обеспечения и (или) оборудования, не находящиеся под прямым или косвенным контролем иностранных физических лиц и (или) юридических лиц, подлежат включению в реестр, формируемый Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и размещаемый на официальном сайте Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».».**