



19.01.2023

Заключение
на проект федерального закона № 244043-8
«О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации,
информационных технологиях и о защите информации"»

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона № 244043-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»» (далее – Законопроект).

Согласно Законопроекту, в частности, Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон № 149-ФЗ) дополняется новой статьей 12.3 «Особенности государственного регулирования в сфере использования инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме».

В соответствии с указанной проектируемой статьей Закона № 149-ФЗ предусмотрена возможность использования коммерческими организациями инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг (функций) в электронной форме (далее – инфраструктура взаимодействия, государственные услуги соответственно), а также ее отдельных элементов, для оказания услуг и осуществления иных действий, не связанных с предоставлением государственных услуг.

Для этого в соответствии с положениями статьи 12.3 Закона № 149-ФЗ в редакции Законопроекта Правительство Российской Федерации вправе установить цели и случаи использования инфраструктуры взаимодействия, в том числе на возмездной основе, установив порядок расчета и взимания платы с организаций, использующих инфраструктуру взаимодействия для предоставления коммерческих услуг, требования к таким организациям, а также порядок предоставления физическими лицами согласий на обработку их персональных данных (далее – ПДн, согласие соответственно) организациями – пользователями инфраструктуры взаимодействия с применением **только усиленной квалифицированной электронной подписи** (далее – УКЭП) **или усиленной неквалифицированной электронной подписи, сертификат ключа проверки которой получен с использованием инфраструктуры взаимодействия** (далее – УНЭП в «Госключе») (части 2,5,6 статьи 12.3 Закона № 149-ФЗ в редакции Законопроекта).

Участники финансового рынка, поддерживая концепцию Законопроекта, предлагают дополнительно доработать Законопроект ко второму чтению с учетом следующего.

1. По мнению участников финансового рынка, в Законопроекте устанавливаются необоснованно завышенные требования к использованию усиленной электронной подписи для подписания согласий субъекта ПДн в Цифровом профиле гражданина (далее – ЦПГ).

В настоящее время нормативными правовыми актами, регулирующими использование ЦПГ, не установлен способ подписания согласий на передачу информации о себе третьим лицам. В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Закон № 152-ФЗ) согласие на обработку ПДн должно быть конкретным, предметным, информированным, сознательным и однозначным. Вместе с тем, требования к его подписанию аналогом собственноручной подписи законом не предъявляются, за исключением случаев, когда предоставляется согласие на обработку специальных категорий ПДн, в том числе медицинских и т.д.

В рамках проводимого в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 года № 710 «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах» (далее – Постановление № 710) эксперимента по использованию ЦПГ, участниками которого являются, в частности, кредитные и страховые организации, организации – участники эксперимента с использованием функциональности ЦПГ как элемента инфраструктуры взаимодействия получают ПДн и иные сведения о гражданине из Единой системы идентификации и аутентификации (далее – ЕСИА), а также иных государственных информационных систем (далее – ГИС) с согласия гражданина. При этом гражданин для дачи указанного согласия должен авторизоваться в ЕСИА. Сами согласия после фиксации гражданином своего волеизъявления хранятся в электронном виде в инфраструктуре взаимодействия, что с учётом авторизации гарантирует их авторство и неизменность, а также обеспечивает централизованный доступ к ним через личный кабинет гражданина с возможностью последующего их отзыва.

Таким образом, в настоящее время при использовании ЦПГ согласия на обработку ПДн подписываются простой электронной подписью, ключ которой получен при личной явке в соответствии с правилами использования простой электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг в электронной форме, устанавливаемых Правительством Российской Федерации (далее – ПЭП ЕСИА).

Согласно статистике, предоставленной ПАО «Сбербанк», даже при использовании такого простого сценария предоставления согласия конверсия обращений в среднем **не превышает 50%, что означает, что практически каждый второй клиент оказывается не в состоянии оформить согласие на обработку его ПДн даже с использованием ПЭП ЕСИА.**

В этой связи представляется очевидным, что использование еще более сложной в применении УКЭП для подписания согласия на обработку ПДн в ЦПГ фактически не применимо для массовых клиентских сценариев (в том числе банковских) и лишено практического смысла по причине дополнительных затрат гражданина при ее получении, ее крайне низкого проникновения в гражданский оборот (всего около 2% населения), а также необходимости **ежегодного платного обновления** (перевыпуска) сертификата УКЭП.

В свою очередь, и предусмотренный Законопроектом способ подписания вышеуказанного согласия с использованием УНЭП в «Госключе» также существенно усложняет действующий пользовательский сценарий за счет необходимости установки на телефон гражданина специального мобильного приложения «Госключ», выпуска с его помощью сертификата УНЭП, а также дополнительных финансовых и временных затрат

на стороне организаций – получателей сведений из ЦПГ и ГИС, обусловленных необходимостью интеграции с инфраструктурой взаимодействия для реализации механизма подписания согласий указанным видом электронной подписи.

Вместе с тем, применение УНЭП в «Госключе» для подписания согласия гражданина не делает процесс более надежным и безопасным, т.к. для выпуска сертификата УНЭП в «Госключе» **используются те же самые что и для ПЭП ЕСИА логин и пароль ЕСИА**, а, значит, не снижается риск компрометации логина и (или) пароля для доступа к учетной записи пользователя даже при использовании дополнительных факторов аутентификации.

Установление законодательно закреплённого требования об использовании только вышеуказанных видов усиленной электронной подписи для подписания согласий на обработку ПДн в ЦПГ, по оценкам финансовых организаций, снизит конверсию до уровня 10 – 15%, что сделает нецелесообразным дальнейшее внедрение ЦПГ в клиентские сценарии со стороны коммерческих организаций и приведёт к существенному снижению трафика в инфраструктуре взаимодействия, который сегодня в значительной степени формируется коммерческими организациями в рамках получения ими ПДн и иных сведений из ГИС с использованием ЦПГ для оказания такими организациями коммерческих услуг своим клиентам (предоставление кредитов, оформление страховых полисов, заключение договоров на предоставление услуг связи и др.).

Кроме того, прогнозируемое снижение трафика негативно скажется на достижении одной из важных целей, предусмотренной Законопроектом, – возможности коммерциализации инфраструктуры взаимодействия. Как следствие, не удастся и снизить бюджетные расходы на ее дальнейшее развитие и эксплуатацию.

Учитывая изложенное, предлагаем при доработке Законопроекта ко второму чтению сохранить возможность использовать ПЭП ЕСИА для подписания согласий гражданина на обработку его ПДн, для чего:

– предложение второе части 6 статьи 12.3 Закона № 149-ФЗ в редакции Законопроекта изложить в следующей редакции:

«Порядок предоставления согласия на обработку персональных данных субъекта персональных данных физическим и (или) юридическим лицам в целях, установленных настоящей статьей, с применением усиленной квалифицированной электронной подписи, усиленной неквалифицированной электронной подписи, сертификат ключа проверки которой создан и используется в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, или простой электронной подписи, ключ которой получен при личной явке в соответствии с правилами использования простой электронной подписи при обращении за получением государственных и муниципальных услуг в электронной форме, устанавливается Правительством Российской Федерации.»

2. Следует отметить, что в рамках проводимого в соответствии с Постановлением № 710 эксперимента по использованию ЦПГ использование инфраструктуры взаимодействия осуществляется всеми участниками на безвозмездной основе.

В то же время согласно части 2 статьи 12.3 Закона № 149-ФЗ в редакции Законопроекта Правительство Российской Федерации вправе установить цели и случаи использования инфраструктуры взаимодействия физическими и (или) юридическими лицами при предоставлении ими услуг иным физическим и (или) юридическим лицам и при осуществлении иных действий, не связанных с деятельностью государственных

органов, органов местного самоуправления, организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, в том числе на возмездной основе.

По мнению участников финансового рынка, возмездный характер использования инфраструктуры взаимодействия не текущем этапе (при сохраняющейся нестабильности работы инфраструктуры, отсутствии доступа к целому ряду значимых ГИС, отсутствию системы проактивного обновления данных в ЦПГ из иных ГИС и т.д.) может повлечь существенное снижение заинтересованности со стороны крупных участников рынка (в т.ч. кредитных организаций) в инфраструктуре взаимодействия, уменьшение объема запрашиваемой кредитными организациями информации, снижение эффективности эксперимента по внедрению ЦПГ в целом, и, как следствие, затруднения в реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 год и период 2024 и 2025 годов (далее – Основные направления).

Согласно разделу 3.3 Основных направлений «Цифровизация финансового рынка и развитие платежной инфраструктуры» предусмотрено продолжение реализации мероприятий по дальнейшему развитию инфраструктуры ЦПГ как единого окна по обмену данными, необходимыми для предоставления финансовых продуктов и услуг, между гражданами, государством и бизнесом в цифровом виде с учетом требований и принципов законодательства Российской Федерации в области персональных данных.

При этом планируется обеспечить регулирование, направленное на расширение перечня сведений, их актуализацию и расширение видов и количества финансовых организаций, использующих ЦПГ, а также создание правовых основ для развития Цифрового профиля юридического лица и предоставления большего количества данных о юридических лицах с целью оказания им дистанционных финансовых услуг.

С учетом изложенного, предлагаем:

– **исключить из части 2 статьи 12.3 Закона № 149-ФЗ в редакции Законопроекта полномочия Правительства Российской Федерации по установлению целей и случаев использования инфраструктуры взаимодействия на возмездной основе финансовыми организациями в рамках эксперимента по внедрению Цифрового профиля,**

либо

– **предусмотреть согласование с Банком России соответствующего нормативного правового акта Правительства Российской Федерации в случае, если такой нормативный правовой акт будет устанавливать цели и случаи использования инфраструктуры взаимодействия финансовыми организациями на возмездной основе.**

3. Согласно части 6 статьи 12.3 Закона № 149-ФЗ в редакции Законопроекта субъекту персональных данных предоставляется **неограниченная возможность определять объем передаваемых персональных данных** для предоставления субъекту персональных данных услуг и осуществления иных действий, не связанных с деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия.

При этом необходимо отметить, что для предоставления гражданам и организациям коммерческих услуг с использованием инфраструктуры взаимодействия, органам и организациям необходим (в том числе для выполнения требований законодательства) **определенный набор персональных данных, содержание и перечень которых для различных целей обработки отличается**. Непредоставление субъектом согласия или установление запрета на использование какого-либо вида персональных

данных, обработка которых предусмотрена законодательством или договором в определенных целях, снизит эффективность предоставления таких услуг либо (например, в случае невозможности выполнения требований законодательства о ПОД/ФТ) сделает невозможным их оказание в принципе.

В соответствии с частью 5 статьи 5 Закона № 152-ФЗ содержание и объем обрабатываемых персональных данных должны соответствовать заявленным целям обработки. В этой связи клиент в рамках конкретной цели обработки персональных данных предоставляет согласие банку на обработку его персональных данных в полном объеме данных, необходимых для достижения определенной в согласии цели.

При этом за гражданином сохраняется право в принципе не предоставлять согласие на обработку своих персональных данных определенным субъектом обработки для определенных целей, чем безусловно обеспечивается право гражданина на свободное распоряжение данными о себе.

Учитывая изложенное, полагаем, что положения части 6 проектируемой статьи 12.3 Закона № 149-ФЗ о возможности субъекта персональных данных произвольно определять объем передаваемых персональных данных являются избыточными и могут привести к формированию правоприменительной практики, допускающей установление субъектами персональных данных ограничений на обработку данных, являющихся необходимыми для предоставления конкретных услуг.

В этой связи предлагаем:

– в части 6 проектируемой статьи 12.3 Закона № 149-ФЗ слова «объем передаваемых персональных данных, а также» исключить.

4. Согласно проектируемой части 5 статьи 11.1 Закона № 149-ФЗ направление адресатам с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – ЕПГУ) электронных копий простых и регистрируемых писем, содержащих сведения, отнесенные к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, не допускается.

Вместе с тем, с учетом расширения функционала инфраструктуры взаимодействия и ЦПГ, указанный запрет может заблокировать предоставление отдельных видов коммерческих услуг с использованием инфраструктуры взаимодействия, а также лишить граждан возможности получать информацию о значимых событиях, связанных с их финансовыми продуктами и услугами.

Например, это не позволит в полной мере реализовать функционал по цифровизации исполнительного производства и доведения до должников информации через личный кабинет ЕПГУ о задолженности по обязательствам перед кредиторами, поскольку направление такой информации будет содержать банковскую тайну.

В то же время, например, согласно п. 2.3 ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации не является разглашением налоговой тайны представление налоговым органом сведений о налогоплательщике (плательщике страховых взносов), составляющих налоговую тайну, иному лицу **при наличии согласия на это указанного налогоплательщика** (плательщика страховых взносов).

С учетом устанавливаемых частью 3 проектируемой статьи 12.3 Закона № 149-ФЗ условий обеспечения безопасности инфраструктуры взаимодействия, а также тех мер, которые уже реализованы для обеспечения конфиденциальности данных, размещаемых в личном кабинете гражданина на ЕПГУ, запрет использования этого канала взаимодействия для направления электронных копий простых и регистрируемых писем,

содержащих сведения, отнесенные к отдельным видам охраняемой законом тайны, представляется избыточным и неоправданным.

В этой связи для более эффективного использования возможностей инфраструктуры взаимодействия предлагаем предусмотреть возможность установления специальными нормативными или нормативными правовыми актами случаев допустимости направления с использованием ЕПГУ электронных копий простых и регистрируемых писем, содержащих сведения, отнесенные к отдельным видам охраняемой законом тайны,:

– проектируемую часть 5 статьи 11.1 Закона № 149-ФЗ дополнить словами «, если иное не установлено федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными или нормативными правовыми актами».

5. Согласно части 1 статьи 2 Законопроекта общий срок вступления Законопроекта в силу – по истечении 60 дней после дня официального опубликования.

В условиях, когда технологические ресурсы финансовых организаций направлены на перестройку внутренних процессов в связи с текущими геополитическими условиями, на внедрение отдельных неотложных процессов (например, предоставление кредитных каникул участникам специальной военной операции), а также на обеспечение кибербезопасности систем **считаем необходимым увеличить срок вступления Законопроекта в силу до 180 дней со дня его официального опубликования.**