



Ассоциация банков России
(Ассоциация «Россия»)

ПРЕЗИДЕНТ

119180, Москва, ул. Большая Якиманка, д.23

www.asros.ru

asros@asros.ru

т. 8-(495)-785-29-90

Председателю Совета Ассоциации
«Россия», Председателю Комитета
Государственной Думы по
финансовому рынку

А.Г. АКСАКОВУ

от 20.09.2019 № 02-05/825

На № _____ от _____

Уважаемый Анатолий Геннадьевич!

Ассоциация банков России (далее – Ассоциация) совместно с кредитными организациями рассмотрела проект Федерального закона № 747528-7 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием регулирования в сфере электронной подписи» (далее – Законопроект) и сообщает, что предложенная законопроектом идея по созданию единого пространства доверия при использовании участниками рынка электронной подписи может быть поддержана банковским сообществом с учетом следующих замечаний и предложений.

1. С учетом предлагаемых законопроектом мер по повышению требований к качеству деятельности удостоверяющих центров и деловой репутации их руководителей, полагаем, что наделение удостоверяющего центра ФНС России монопольным правом на выдачу и обслуживание квалифицированных сертификатов электронной подписи юридических лиц и индивидуальных предпринимателей существенно усложнит процесс использования электронной подписи юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также приведет к удорожанию процедуры использования электронной подписи. Поскольку монополизация выдачи сертификатов электронной подписи не позволит решить проблему, обозначенную в пояснительной записке к Законопроекту, текст Законопроекта не соответствует целям его разработки.

Статьей 17.2 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее – Закон об ЭП) в редакции Законопроекта устанавливается монопольное право ФНС России на выдачу и обслуживание квалифицированных сертификатов электронной подписи, используемых

юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, что, по мнению авторов Законопроекта, 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 сфере использования электронной подписи, что приведет к снижению качества и доступности услуг, связанных с ее выдачей. Так, результатом принятия Законопроекта может стать то, что инфраструктура, построенная частными удостоверяющими центрами для обслуживания юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, перестанет существовать вместе с более чем десятью тысячами рабочих мест (данное обстоятельство по оценкам отдельных представителей банковского сообщества может привести к недополучению налоговых отчислений в размере около 6 млрд. руб. в год из-за сокращений сотрудников и снижения прибыли коммерческих удостоверяющих центров).

Кроме того, наряду с монополизацией рынка электронных подписей может произойти монополизация соответствующего рынка программного обеспечения, в результате чего пострадают и разработчики, которые на данном рынке представлены российскими компаниями.

В свою очередь, невозможность использования усиленных квалифицированных электронных подписей (далее – УКЭП), выданных негосударственными удостоверяющими центрами, по мнению кредитных организаций, может привести к усложнению порядка взаимодействия бизнеса и государства. Так, в рамках действующего законодательства о контрактной системе использование УКЭП является обязательным при 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 (далее – КЭП) повышает риски срыва государственного и муниципального заказа, а также отстранения от участия в процедурах закупок целого ряда потенциальных участников.

Отдельно необходимо отметить, что наделение удостоверяющего центра ФНС монопольным правом на выдачу электронных подписей юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям может привести к концентрации риска в рамках одного государственного органа, что угрожает бесперебойной операционной деятельности хозяйствующих субъектов. При этом существующие государственные удостоверяющие центры не в состоянии без значительных дополнительных инвестиций обеспечивать круглосуточное

обслуживание выданных квалифицированных сертификатов электронной подписи юридических лиц. По предварительным оценкам некоторых кредитных организаций только разовые затраты на создание аналогичной инфраструктуры государством составят более 5 млрд. рублей (без учета затрат на поддержание созданной инфраструктуры).

Кроме того, дополнительные расходы при этом понесет не только государство, но и все участники рынка электронной подписи для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так как потребуются изменить все процессы, принимающие новую подпись(и) с двумя сертификатами. Это, в частности, операторы доверенного электронного документооборота и документооборота счетами-фактурами, контролирующие органы, принимающие электронную отчетность (ФНС, ПФР, ФСС, Росстат, ФСРАР), а также операторы ОФД, осуществляющие регистрацию онлайн-касс.

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, соответствующую потребностям граждан и бизнеса.

Кроме того, кредитные организации выражают опасения в отношении того, что государственный удостоверяющий центр в отсутствие конкуренции не будет заинтересован в развитии инфраструктуры электронных подписей, что может привести к деградации сервисов, использующих электронную подпись.

Таким образом, кредитные организации полагают, что Законопроект требует доработки в части положений, вводящих монополизацию рынка электронных подписей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также детального финансово-экономического обоснования.

2. Предлагаемый Законопроектом механизм использования двух электронных подписей вступает в противоречие с действующим регулированием гражданских правоотношений, его внедрение потребует значительной модернизации систем электронного документооборота как в коммерческой, так и в государственной сферах.

Кредитные организации полагают, что требования о подписании документа двумя электронными подписями, содержащиеся в статьях 17.2 и 17.3 Закона об ЭП в редакции Законопроекта, являются избыточными и не создают дополнительных механизмов для защиты прав участников гражданского оборота, поскольку обе подписи являются равнозначными и защищенными в равной степени.

Кроме того, подписание одного документа двумя подписями противоречит действующему законодательству Российской Федерации,

предусматривающему что подпись лица, действующего без доверенности от имени юридического лица, не требует дополнительного подтверждения.

Последствием принятия Законопроекта в представленной редакции может стать то, что полномочия единоличного исполнительного органа юридического лица могут быть ограничены действиями лица – владельца второй электронной подписи. Если же обе электронные подписи будут храниться у одного лица, то предложенная Законопроектом схема не защитит участников от мошенничества со стороны лица, осуществляющего хранение электронных подписей.

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 юридическое лицо.

Также поправка к части 3 статьи 14 Закона об ЭП, по мнению кредитных организаций, необоснованно исключает 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.

Также некоторые представители банковского сообщества сообщили о следующих рисках, которые могут возникнуть в связи с введением предлагаемого Законопроектом механизма:

- ✓ отрицательный клиентский опыт, замедление ЭДО и удорожание многих бизнес-процессов, снижение производительности труда;
- ✓ существенные затраты на модернизацию (доработку) информационных систем (затраты одних только розничных сетей – около 30 млрд. руб.);
- ✓ риски совершения мошеннических действий с личным имуществом граждан, нарушения их личных прав, компрометации личных данных (о доходах, имуществе и т.д.) из-за обязанности использовать личную УКЭП для служебных целей;
- ✓ несовместимость с общемировыми технологиями PKI и отрицательное влияние на трансграничный ЭДО (в т.ч. в рамках ЕАЭС). Механизм управления полномочиями с помощью второй подписи невозможно применить в трансграничном ЭДО, в том числе, в рамках ЕАЭС, так как данный механизм не предусмотрен международными стандартами.

В связи с изложенным кредитные организации полагают, что необходимо:

- исключить механизм подписания электронного документа двумя электронными подписями, одновременно предусмотрев возможность установления ограничений использования КЭП лицом, которое является уполномоченным представителем юридического лица/индивидуального

предпринимателя/физического лица и обратилось за получением такой подписи;

- исключить норму, которая необоснованно ограничивает использование доверенностей, совершенных в простой письменной форме;
- предоставлять информацию об ограничениях использования электронной подписи в удостоверяющий центр при получении квалифицированного сертификата электронной подписи либо предусмотреть возможность установления ограничений использования электронной подписи в самой электронной подписи.

3. Разделение функций по выдаче сертификатов ключей, хранению ключей между одним лицом и подтверждению действительности электронной подписи, соответствию сертификатов требованиям законодательства другим лицом, создает риски компрометации и хищения информации, так как для подтверждения действительности электронной подписи доверенной третьей стороне будет необходимо получить данную информацию у удостоверяющего центра. Также это может привести к удорожанию процесса использования электронной подписи и усложнению всего электронного документооборота вследствие появления нового участника документооборота.

Согласно статье 18.1 Закона об ЭП в редакции Законопроекта функционал доверенной третьей стороны заключается в оказании услуг по подтверждению действительности электронных подписей, проверке соответствия всех квалифицированных сертификатов, задействованных при подписании электронного документа, требованиям, установленным законом, в проверке полномочий участников электронного взаимодействия.

Полномочия доверенной третьей стороны по подтверждению действительности электронных подписей, проверке соответствия всех квалифицированных сертификатов, задействованных при подписании электронного документа, требованиям, установленным законом, дублируют функции удостоверяющего центра.

При этом указанное дублирование не создает дополнительных способов защиты участников электронного оборота от недобросовестных участников рынка. Так, отсутствие у доверенной третьей стороны или удостоверяющего центра сведений об ограничении полномочий участников электронного взаимодействия лицом, обращающимся за получением сертификата ключа, не означает отсутствия таких ограничений в действительности. Тем самым не исключается возникновение споров, связанных с использованием электронной подписи неуполномоченным лицом.

Учитывая изложенное, кредитные организации предлагают:

- исключить из процесса электронного документооборота доверенную третью сторону;
- обязать лиц при обращении в удостоверяющий центр за получением электронной подписи предоставлять сведения и документы,

подтверждающие полномочия лиц, которые будут использовать эту электронную подпись, и предусмотреть право остальных участников электронного взаимодействия запрашивать и получать у удостоверяющего центра такие документы. Передача данных заявителем при получении электронной подписи в удостоверяющий центр и предоставление их удостоверяющим центром по запросу заинтересованных лиц минимизирует риски возникновения ошибок при передаче информации, ее искажения и утечки, а также исключит дополнительные расходы участников электронного оборота на оплату услуг посредников.

Просим Вас учесть позицию банковского сообщества при дальнейшей работе над Законопроектом.



Г.И. Лунтовский