Минкомсвязь России

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта акта |
| На письмо Минкомсвязи России  от 15 мая 2017 г. № ОП-П15-102-10994 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электронной подписи» и в Федеральный закон   
«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электронной подписи» и в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»   
(далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минкомсвязью России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проектом акта предлагается обеспечить централизацию процедур и механизмов создания ключей и сертификатов усиленной квалифицированной электронной подписи, а также перевод процедур создания, выдачи и сопровождения квалифицированного сертификата в разряд государственных услуг.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком не соблюдены.

Так, по итогам рассмотрения сводки замечаний и предложений выявлено, что разработчиком не приведено развернутых комментариев на более чем 500 замечаний участников публичного обсуждения. В большинстве случаев указывалось, что «предложения в законопроект отсутствуют» или что предложения «не соответствуют концепции законопроекта, а также пункту 2 раздела III Протокола заседания Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности   
от 26 июля 2016 г. № 2». Кроме того, замечание пункта первого сводки замечаний и предложений не отражено в пояснительных материалах к проекту акта. Следовательно, Минэкономразвития России не может прийти к однозначному выводу в части того, что разработчик в полной мере исполнил требования пунктов 20-23 Правил.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта в срок   
с 16 марта по 12 апреля 2017 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru> (ID проекта –   
02/04/03-17/00062955).

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России проведены дополнительные публичные консультации по проекту акта с 26 по 31 мая 2017 г. По итогам проведения публичных консультаций поступили замечания и предложения Российского союза промышленников и предпринимателей, Ассоциации электронных торговых площадок, Ассоциации удостоверяющих центров, Ассоциации «РОСЭУ»,   
ПАО «Ростелеком», ПАО «ВымпелКом», ПАО «МегаФон», ПАО «МГТС»,   
АО «ПФ «СКБ Контур», ООО «Удостоверяющий центр «Белинфоналог»,   
ООО «ИнфоТеКС Интернет Траст», ФГУП «Ростэк», АО «ПФ «СКБ Контур»,   
ЗАО «ЦЭК», ООО «БТП» и ООО ИЦ «Выбор».

По итогам рассмотрения проекта акта Минэкономразвития России отмечает, что фактически проектом акта предполагается проведение коренной реформы системы аккредитованных удостоверяющих центров – по истечении двух лет с момента официального опубликования обсуждаемого проекта федерального закона юридические лица лишатся права получить аккредитацию, и, соответственно, выдавать усиленную квалифицированную электронную подпись (далее – УКЭП).   
В этой связи обращаем внимание на следующие риски предлагаемого регулирования.

1. Проектом акта предлагается дополнить Федеральный закон  
от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее — Закон № 63-ФЗ) статьей 17.1, определяющий такое понятие как «полномочный сертификат».

В соответствии с частью второй проектируемой статьи 17.1 Закона № 63-ФЗ полномочный сертификат юридического лица либо органа, обладающего правами юридического лица, создается в установленном Правительством Российской Федерации порядке аккредитованным удостоверяющим центром, являющимся уполномоченным федеральным органом.

Проектируемой редакцией пункта 8 статьи 2 Закона № 63-ФЗ устанавливается определение термина «аккредитованный удостоверяющий центр», согласно которому таковым является уполномоченный федеральный орган[[1]](#footnote-1), а также удостоверяющие центры, в отношении которых уполномоченным федеральным органом признано их соответствие требованиям настоящего федерального закона.

Таким образом, вопрос выдачи полномочных сертификатов остается в исключительном ведении уполномоченного федерального органа государственной власти, а также подведомственных ему организаций.

Необходимо отметить, что исходя из текста проектируемой   
статьи 17.2 Закона № 63-ФЗ, при совершении юридическим лицом юридически значимых действий с использованием информационных систем, в том числе при получении государственных и муниципальных услуг, полномочия представителя указанного юридического лица подтверждаются либо использованием полномочного сертификата, либо с использованием квалифицированного сертификата и доверенности, подписанной усиленной квалифицированной электронной подписью юридического лица, основанной на полномочном сертификате указанного юридического лица.

При этом в качестве одного из факторов, обосновывающих целесообразность появления нового вида электронной цифровой подписи, разработчиком указывается наличие требований ведомств по содержанию в квалифицированных сертификатах[[2]](#footnote-2) тех или иных полномочий.

Однако возможный подход, заключающийся в бесплатном предоставлении электронной цифровой подписи соответствующим ведомством, который в частности был реализован при взаимодействии с ФНС России, разработчиком ни в проекте акта, ни в пояснительных материалах не рассматривается. Также не раскрыт вопрос о положительных и негативных эффектах, возможных при осуществлении действующими удостоверяющими центрами генерации и выдачи полномочных сертификатов или разработки требований к удостоверяющим центрам, желающим осуществлять такую деятельность.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что применение предлагаемого регулирования направлено на замену существующей системы выдачи УКЭП аккредитованными на то юридическими лицами в пользу выдачи полномочных сертификатов уполномоченным федеральным органом государственной власти, а также подведомственными ему организациями.

Кроме того, по мнению разработчика соблюдение установленных проектом акта требований не повлечет расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, а оценка финансовых последствий для участников рынка, в том числе при возможном закрытии всех действующих удостоверяющих центров, не относящихся к подведомственным организациям органов исполнительной власти, разработчиком не рассматривается и не приводится.

2. По мнению разработчика, для реализации предлагаемого регулирования потребуется:

- закупка 5 программно-аппаратных комплексов суммарной стоимостью около 11,5 млн. рублей;

- наем порядка 3000 операторов УЦ с годовым фондом оплаты труда около   
1 млрд. 800 млн. рублей (исходя из средней заработной платы в 50 тысяч рублей в месяц);

- закупка пользовательских комплектов (носитель, пользовательская лицензия на специализированное программное обеспечение) суммарной стоимостью   
от 40,2 до 150 млрд. рублей;

– покрытие расходов на сертификацию в ФСБ России точек по вручению квалифицированных сертификатов ключей проверки электронной подписи (многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг) и оборудование их соответствующими программно-аппаратными средствами (стоимость аттестации одного рабочего места 50 тыс. рублей);

- покрытие ежегодных затрат в размере 30 млн. рублей на эксплуатацию информационной системы (информационных систем), обеспечивающих функционирование информационных ресурсов удостоверяющих центров (реестры сертификатов, сервисы проверки электронной подписи, иные сервисы).

Предполагается, что расходы будут восполнены за счет взимания с потребителей государственной услуги по созданию и выдаче квалифицированных сертификатов ключей проверки электронной подписи пошлины, которую предполагается установить в размере 2500 рублей.

Учитывая вышеизложенное, Минэкономразвития России отмечает следующие риски предлагаемого регулирования.

Согласно пункту 7.2 сводного отчета, в настоящее время инфраструктуру по созданию и выдаче квалифицированных сертификатов ключей проверки электронной подписи обеспечивают 439 аккредитованных удостоверяющих центров. Исходя из информации, представленной участниками публичных консультаций, численность персонала удостоверяющих центров составляет около 15 000 человек. При этом в ряде организаций выдача УКЭП является бесплатной, так как основную коммерческую прибыль компании извлекают из смежных услуг.

Фактически, исходя из текста предлагаемого регулирования юридически значимой будет признана только электронную подпись, выданная только уполномоченными на то органами государственной власти и подведомственными организациями, так как она потребуется хозяйствующим субъектам при взаимодействии с иными органами государственной власти, что составляет значительную часть документооборота.

Таким образом, реализация предлагаемого регулирования на практике может привести к ликвидации рынка услуг по выдаче УКЭП как такового вместе с потерей всей созданной инфраструктуры, закрытию соответствующих организаций, увольнению квалифицированных сотрудников удостоверяющих центров.

Следовательно, помимо вышеуказанных расходов на воссоздание Минкомсвязью России соответствующей инфраструктуры, разработчиком не учтены потери бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от налоговых поступлений. Например, недополучение бюджета от сборов налога на доходы физических лиц оценивается участниками публичных консультаций   
в 2 млрд. рублей.

Также отмечаем, что стоимость услуги по выдаче электронной подписи оценивается участниками рынка в сумму около 1500 рублей, что на 40% ниже предлагаемой проектом акта пошлины. В этой связи принятие проекта акта также приведет к дополнительным расходам хозяйствующих субъектов.

Централизация механизма выдачи УКЭП, перевод выдачи УКЭП в разряд государственных услуг, повышенный размер государственной пошлины за выдачу УКЭП будут препятствовать широкому распространению современных технологий электронного документооборота среди граждан и юридических лиц, что не отвечает целям информатизации экономики, приведет к усложнению порядка взаимодействия хозяйствующих субъектов и государства.

Замена конкурентного рынка из более чем четырех сотен участников государственной монополией также может негативно повлиять на развитие научного потенциала в области разработки программного и аппаратного обеспечения криптографической защиты информации, в котором активно участвует коммерческие удостоверяющие центры (применение электронной подписи в облачных технологиях и сервисе «Доверенной третьей стороны», на sim-картах и иные).

Учитывая изложенное, Минэкономразвития России отмечает нецелесообразность принятия предлагаемого регулирования в связи со значительным объемом бюджетных расходов, наличием административных и иных рисков, способных негативно повлиять на развитие рынка по созданию и выдаче квалифицированных сертификатов ключей проверки электронной подписи, а также смежных отраслей экономики.

3. В пункте 3.1 сводного отчета в качестве проблемы, на решение которой направлено принятие проекта акта, разработчиком указаны нарушения аккредитованными удостоверяющими центрами при создании и выдачи квалифицированных сертификатов ключей проверки УКЭП требований   
Закона № 63-ФЗ, в том числе в части идентификации (аутентификации) лица, обратившегося за получением сертификата УКЭП, приказа ФСБ России   
от 27 декабря 2011 г. № 795 «Об утверждении Требований к форме квалифицированного сертификата ключа проверки электронной подписи».

Однако, учитывая положения частей 7 – 7.2 статьи 16 Закона № 63-ФЗ, согласно которым уполномоченный в области УКЭП федеральный орган исполнительной власти вправе не только проводить плановые и внеплановые проверки аккредитованных удостоверяющих центров с правом выдавать в установленных случаях предписания об устранении нарушений, но и приостанавливать, прекращать аккредитацию удостоверяющих центров, необходимо отметить, что по данным участников рынка за все время действия Закона № 63-ФЗ Минкомсвязью России лишены аккредитации только два удостоверяющих центра, по компрометирующим основаниям аккредитация приостановлена только у одного, что не может считаться достаточным подтверждением «многочисленных нарушений» со стороны аккредитованных удостоверяющих центров.

В настоящий момент аккредитация удостоверяющих центров и последующий контроль их деятельности осуществляется исключительно на основе представленных документов без изучения (проверки) организации работы на местах.

При этом Минкомсвязью России до настоящего времени не утверждены предусмотренные пунктом 4 части 4 статьи 8 Закона № 63-ФЗ требования к порядку реализации функций аккредитованного удостоверяющего центра и исполнения его обязанностей, в которых должны быть установлены в том числе требования к идентификации (аутентификации) лица, обратившегося за получением сертификата электронной подписи, о нарушениях которых указано в качестве одного из обоснований для разработки законопроекта.

Создание вместо действующих в настоящее время аккредитованных удостоверяющих центров государственных удостоверяющих центров не решит проблему, так как аналогичным образом потребуется формирование системы контроля над рассредоточенными и многочисленными пунктами выдачи сертификатов. Для удовлетворения постоянно растущего числа потребителей услуги количество пунктов выдачи квалифицированных сертификатов должно быть не менее чем действующих в настоящее время аккредитованных удостоверяющих центров и их пунктов выдачи, что также ставит под сомнение оценки разработчика в части количества необходимого персонала и размеров фондов оплаты труда.

При этом механическая передача данных функций многофункциональным центрам и нотариусам, с учетом отсутствия у них соответствующих специалистов и необходимости создания условий в соответствии с лицензионными требованиями ФСБ России на деятельность в сфере криптографии, распространения ключевых документов, относящихся к средствам криптографической защиты информации, потребует еще большего организационно-методического участия в их деятельности уполномоченного органа и контроля. При этом возложение на нотариусов и многофункциональные центры непрофильные для них функции может оказать негативное влияние на качество их работы.

Таким образом, Минэкономразвития России не может сделать вывод о том, что предложенные разработчиком методы решения проблемы являются оптимальными.

4. Учитывая вышеизложенные замечания к предлагаемому разработчиком способу регулирования, Минэкономразвития России при этом отмечает возможность рассмотрения следующих решения обозначенных проблем:

- увеличение стоимости чистых активов удостоверяющего центра;

- введение обязательства удостоверяющего центра по открытию не менее одной точки оформления и выдачи УКЭП в населенном пункте с населением не менее 1 млн. человек;

- обеспечение наличия в каждой точке оформления и выдачи УКЭП не менее двух квалифицированных специалистов, требования к которым определены в Положении о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнению работ, оказанию услуг в области шифрования информации, техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 313;

- внедрение финансового обеспечения ответственности, которым может выступать только страхование ответственности за убытки, причиненные третьим лицам;

- исключение возможности получения электронной подписи по рукописной доверенности, установление обязанности по использованию электронной доверенности, подписанной УКЭП. Первая подпись на организацию должна получаться только лично, с прибытием владельца в точку выдачи или выездом сотрудника удостоверяющего центра;

- установление обязанности удостоверяющих центров по аттестации системы удостоверяющих центров по классу не ниже 1Г;

- установление обязанности удостоверяющих центров по прохождению периодического, независимого аудита по выпущенным электронным подписям;

- создание саморегулируемой организации удостоверяющих центров.

При этом обращаем внимание на то, что в пункте 6.2 сводного отчета указано, что по мнению разработчика рассматриваемые проблемы не предполагают решения иными способами, нежели чем предусмотрено проектом акта.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования.

По результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта может быть сделан вывод о наличии в проекте акта положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

|  |  |
| --- | --- |
|  | С.В. Шипов |

Исп.: С.К. Шубин

Тел. 8 (495) 650 87 00, доб. 2655

Департамент оценки регулирующего воздействия

1. В указанной статье термин «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере использования электронной подписи» сокращается до термина «уполномоченный федеральный орган». [↑](#footnote-ref-1)
2. В квалифицированных сертификатах объектных идентификаторов (OID). [↑](#footnote-ref-2)