

Электронная подпись станет надежнее

Electronic Signature Will Become More Reliable

УДК 004.34

DOI: 10.12737/1998-0701-2020-3-9

Е.Е. Смирнов, парламентский корреспондент
e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

E.E. Smirnov, Parliamentary Correspondent
e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

Аннотация. 1 июля 2020 г. в России вступает в силу Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 476-ФЗ, предусматривающий совершенствование регулирования в сфере электронной подписи и повышение возможностей электронного взаимодействия в цифровой среде с использованием единой усиленной квалифицированной электронной подписи.

Ключевые слова: квалифицированная электронная подпись, доверенная третья сторона, средства доверенной третьей стороны, метка доверенного времени, аккредитованный удостоверяющий центр.

Abstract. On July 1, 2020, Federal Law No. 476-ФЗ of December 27, 2019 enters into force in Russia, providing for improved regulation in the field of electronic signature and increased opportunities for electronic interaction in the digital environment using a single enhanced qualified electronic signature.

Keywords: qualified electronic signature, trusted third party, funds of a trusted third party, timestamp, accredited certification center.

Принятие Федерального закона от 27.12.2019 № 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об электронной подписи" и статью 1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 476), инициированное группой членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы, было продиктовано требованиями времени и опытом применения законодательства об электронной подписи.

Аргументы правоприменительной практики

В Государственной думе к законодательной инициативе существенного совершенствования регулирования в сфере электронной подписи, предложенной группой парламентариев, отнеслись с пониманием. Депутаты согласились с тем, что, хотя в настоящее время в Российской Федерации сформирована нормативно-правовая база, обеспечивающая возможность осуществлять электронное взаимодействие между всеми субъектами правоотношений в цифровой среде с использованием единой усиленной квалифицированной электронной подписи,

на практике пользователи подписи сталкиваются с серьезными трудностями. Дело в том, что, как отмечалось в пояснительной записке к соответствующему законопроекту авторов законодательной инициативы, зачастую при взаимодействии с различными ведомствами пользователи (как юридические и физические лица, так и органы государственной власти) не имеют возможности применять для идентификации и аутентификации в информационных системах тех или иных ведомств при получении государственных услуг и направлении межведомственных запросов один единый сертификат ключа проверки усиленной квалифицированной электронной подписи, соответствующий требованиям Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее — Закон «Об электронной подписи»).

Одной из причин возникновения указанной проблемы, на взгляд авторов законодательной инициативы, «является требование ведомств по содержанию в квалифицированных сертификатах объектных идентификаторов (OID) тех или иных полномочий, закрепляемых за пользователем в рамках конкретной информационной системы». В результате, отмечалось в проекте, сертификаты, выданные аккреди-

тованными удостоверяющими центрами (далее — УЦ), не могут быть использованы для проверки электронной подписи в отдельных информационных системах, поскольку в них отсутствуют требуемые идентификаторы. Такое ограничение привело к тому, что УЦ предлагают пользователям квалифицированные сертификаты, предназначенные для работы с конкретным ведомством (организацией).

Авторы законодательной инициативы предложили внести в действующее законодательство ряд серьезных положений, направленных на решение указанной проблемы в части регулирования процедур установления и проверки полномочий лица, использующего электронную подпись, в различных информационных системах и обеспечение достоверности идентификации лица с использованием электронного сервиса, обеспечивающего электронное взаимодействие.

Наряду с этим авторы законодательной инициативы предложили ввести в законодательство понятие и механизм метки доверенного времени — достоверной информации в электронной форме о дате и времени подписания электронного документа электронной подписью, а также предложили использование машиночитаемых доверенностей в целях подтверждения полномочий в цифровой среде.

Серьезных корректировок, на взгляд авторов законодательной инициативы, требовали и нормы, регламентирующие деятельность УЦ. В соответствующем законопроекте они предложили наделить УЦ полномочиями «по хранению ключа электронной подписи, ключ проверки которой содержится в квалифицированном сертификате с обеспечением его защиты от компрометации и (или) несанкционированного использования, в том числе созданию при помощи указанного ключа по поручению владельца квалифицированного сертификата электронной подписи с использованием средств электронной подписи, имеющих подтверждение соответствия требованиям, установленным в соответствии с Законом "Об электронной подписи"».

В законопроекте, о котором идет речь, в интересах повышения качества работы УЦ и сокращения мошеннических действий с использованием электронных подписей было пред-

ложено повысить требования к порядку аккредитации и деятельности УЦ, в том числе предусмотреть высокий порог собственного капитала и страховой ответственности УЦ, сокращение срока аккредитации УЦ до трех лет, введение административной ответственности за нарушения работы УЦ технического характера и введение уголовной ответственности за заведомо умышленные действия сотрудников УЦ.

Принципиально важно и то обстоятельство, что законопроектом было предложено отнести выдачу квалифицированных сертификатов для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, а также их подведомственных учреждений и иных организаций к исключительным полномочиям удостоверяющего центра Федерального казначейства. Удостоверяющий центр Федерального казначейства является аккредитованным удостоверяющим центром и уже на протяжении длительного времени обеспечивает органы государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц квалифицированными сертификатами, необходимыми для осуществления государственных (муниципальных) закупок, размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях, использования интегрированной информационной системы управления общественными финансами и ряда других государственных информационных систем. Уже созданная инфраструктура удостоверяющего центра Федерального казначейства по мнению авторов законодательной инициативы позволит централизовано обеспечивать органы государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц необходимыми для их деятельности квалифицированными сертификатами.

Наконец, в законопроекте было предложено создание института доверенных третьих сторон — организаций, уполномоченных осуществлять деятельность по проверке электронных подписей в электронных документах в фиксированный момент времени, а также осуществлять документальное подтверждение результатов такой проверки.



Рассмотрев концепцию законопроекта, Государственная дума поддержала перечисленные выше предложения авторов законодательной инициативы. Вместе с тем в процессе рассмотрения этих предложений в комитетах палаты было высказано немало серьезных замечаний и рекомендаций, которые требовалось учесть при доработке законопроекта ко второму чтению.

В частности, Комитет ГД по финансовому рынку, принципиально соглашаясь с авторами законодательной инициативы в части выявленных ими недостатков функционирования электронной подписи и концептуально поддерживая необходимость создания единого пространства доверия при использовании участниками рынка электронной подписи, обратил внимание на то, что причиной указанных недостатков является не сам факт выдачи электронной подписи различными удостоверяющими центрами, а отсутствие единых и обязательных для всех участников стандартов, определяющих содержание квалифицированных сертификатов ключей проверки электронной подписи (далее — КСКПЭП), а также отсутствие должного контроля за деятельностью УЦ.

Комитет поддержал предложение авторов законодательной инициативы о существенном перераспределении полномочий по выдаче КСКПЭП между удостоверяющими центрами, предусматривающее более активное привлечение к исполнению функций УЦ таких государственных структур, как ФНС России, Банк России и Федеральное казначейство. При этом Комитет обратил внимание на то, что в соответствии со статьей 2 Закона «Об электронной подписи» удостоверяющим центром может являться как юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, так и государственный орган или орган местного самоуправления, осуществляющие функции по созданию и выдаче КСКПЭП, а также иные функции, предусмотренные указанным Федеральным законом. Таким образом, уже в действующем законодательстве заложена возможность исполнения государственными органами функций удостоверяющих центров. С учетом полномочий и функций, возложенных на ФНС России, Банк России и Федеральное казначейство, расширение полномочий этих структур в части создания и выдачи КСКПЭП для участников

юридически значимого электронного документооборота в Комитете посчитали вполне обоснованным.

Правда, одновременно Комитет выразил обеспокоенность из-за отсутствия в пояснительных материалах к законопроекту, о котором идет речь, оценки готовности ФНС России, Банка России и Федерального казначейства в установленные этим законопроектом сроки сформировать и развить территориальную сеть УЦ, достаточную для удовлетворения потребностей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в получении электронных подписей без снижения качества и повышения стоимости предоставляемых услуг. В связи с этим Комитет посчитал целесообразным при доработке законопроекта ко второму чтению обсудить возможность делегирования организациям-агентам части полномочий удостоверяющих центров (например, прием заявлений на изготовление КСКПЭП юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, создание ЭП, хранение КСКПЭП для дистанционного использования, подписание электронных документов). При этом Комитет посчитал необходимым установление для указанных организаций-агентов повышенных требований, обеспечивающих надежность и бесперебойность выполнения ими своих функций, в том числе по представительству в субъектах Российской Федерации, финансовой стабильности (в том числе капиталу), требований по информационной безопасности.

Комитет посчитал необходимым отметить, что в соответствии с законопроектом УЦ ФНС России, УЦ Банка России и УЦ Федерального казначейства должны соответствовать ряду требований, что должно быть подтверждено в рамках «выездных обследований», проводимых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти не реже, чем один раз в пять лет. Однако в законопроекте не раскрывался перечень мероприятий, которые следует провести в рамках «выездных обследований», а также законопроект не содержал последствий несоответствия аккредитованных УЦ этим требованиям.

Кроме того, Комитет обратил внимание на то, что в настоящее время на территории Российской Федерации действует ряд удостоверяющих центров, созданных для удовлет-

ворения потребностей определенных сегментов экономики (например, УЦ Федеральной нотариальной палаты), которые осуществляют не только выдачу, но и сопровождение «жизненного цикла» КСКПЭП, обеспечивающее бесперебойность работы этого сегмента экономики. В связи с этим Комитет посчитал целесообразным дополнительно обсудить при подготовке законопроекта ко второму чтению возможность сохранения такого обеспечения пользователям КСКПЭП дополнительными услугами, уже предоставляемыми им профильными, специализированными УЦ.

В соответствующем заключении Комитета было отмечено, что дополнительного обсуждения требовала норма законопроекта, предусматривающая признание имеющими юридическую силу на территории Российской Федерации электронных подписей, созданных в соответствии с нормами иностранного права и международными стандартами, и соответствующих признакам усиленной ЭП, при подтверждении их действительности аккредитованной доверенной третьей стороной. Комитет посчитал, что с точки зрения соблюдения принципа взаимности было бы целесообразно применять указанные подписи в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также соглашениями участников информационного взаимодействия.

Основные положения Закона № 476-ФЗ

Как и предусматривалось инициаторами Закона № 476-ФЗ, этот правовой акт внес требуемые временем и правоприменительной практикой изменения в Закон «Об электронной подписи», совершенствующие саморегулирование процесса применения электронной подписи.

Прежде всего, закон уточнил требования к усиленной квалифицированной электронной подписи в целях организации возможности взаимодействия пользователей (как юридических и физических лиц, так и органов государственной власти) с различными ведомствами при получении государственных услуг и направлении межведомственных запросов.

А если конкретнее, то в Закон «Об электронной подписи» были внесены следующие новые статьи:

- статья 17.1. Использование квалифицированной электронной подписи при участии в правоотношениях физического лица;

- статья 17.2. Использование квалифицированной электронной подписи при участии в правоотношениях юридических лиц, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, их подведомственных организаций, а также нотариусов;

- статья 17.3. Использование квалифицированной электронной подписи при участии в правоотношениях индивидуальных предпринимателей;

- статья 17.4. Использование квалифицированной электронной подписи при участии в правоотношениях государственных органов или органов местного самоуправления;

- статья 17.5. Оформление доверенностей, необходимых для использования квалифицированной электронной подписи;

- статья 17.6. Использование квалифицированной электронной подписи в государственных информационных системах.

В этих новых статьях закона, по сути, четко структурирован и новый порядок выдачи квалифицированных сертификатов. Суть его в следующем:

- квалифицированный сертификат квалифицированной электронной подписи, используемой физическим лицом, создается и выдается получившим аккредитацию удостоверяющим центром;

- при участии в правоотношениях юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также нотариусов квалифицированный сертификат квалифицированной электронной подписи выдается удостоверяющим центром ФНС России;

- при участии в правоотношениях кредитных организаций, операторов платежных систем, некредитных финансовых организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих определенные виды деятельности, квалифицированный сертификат проверки квалифицированной электронной подписи создается и выдается удостоверяющим центром Банка России;

- при участии в правоотношениях лиц, замещающих государственные должности Рос-



сийской Федерации, субъектов Российской Федерации, должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, их подведомственных учреждений и иных организаций квалифицированный сертификат квалифицированной электронной подписи создается и выдается удостоверяющим центром Федерального казначейства.

При этом Федеральным законом установлены четкие и достаточно обстоятельные правила использования квалифицированной электронной подписи при участии в правоотношениях вышеуказанных лиц.

Закон № 476-ФЗ ввел в сферу электронного взаимодействия и другие важные нормы, касающиеся непосредственно электронной подписи. В частности, Закон установил, что информация в электронной форме, подписанная простой электронной подписью или неквалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, в случаях, установленных не только федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами или соглашением между участниками электронного взаимодействия, но и нормативными актами Банка России и правилами платежных систем.

Принципиально важно и положение закона, согласно которому участники электронного взаимодействия не вправе устанавливать иные, за исключением предусмотренных Законом «Об электронной подписи», ограничения признания усиленной квалифицированной электронной подписи.

Весьма серьезные корректизы внесены Законом № 476-ФЗ в положения Закона «Об электронной подписи», регулирующие деятельность удостоверяющих центров. В частности, аккредитованный удостоверяющий центр наделен полномочием по хранению ключа электронной подписи, ключ проверки которой содержится в квалифицированном сертификате с обеспечением его защиты от компрометации и (или) несанкционированного использования, а также подписанию соответствующих электронных документов при помощи указанного ключа электронной подписи по поручению владельца квалифицированного сертификата.

Кроме того, Законом № 476-ФЗ повышены требования к аккредитации удостоверяющих центров и деятельности аккредитованного удостоверяющего центра. В частности, увеличивается минимальный размер собственных средств (капитала) до 1 млрд руб. либо 500 млн руб., если у удостоверяющего центра есть филиалы или представительства не менее чем в трех четвертях субъектов Российской Федерации.

Весьма важно положение, согласно которому размер финансового обеспечения ответственности за убытки, причиненные третьим лицам, увеличивается с 30 до 100 млн руб.

Срок аккредитации удостоверяющих центров сокращается с 5 до 3 лет. Если аккредитация удостоверяющего центра была отозвана, то центр сможет обратиться за новой аккредитацией не ранее чем через три года.

Принципиально важно и новое положение закона, согласно которому аккредитованный удостоверяющий центр должен владеть лицензиями на разработку шифровальных средств и обладать правом собственности на аппаратные средства электронной подписи.

Если удостоверяющий центр, претендующий на аккредитацию, удовлетворяет установленным для аккредитации требованиям, уполномоченный федеральный орган (Минкомсвязь России) направляет соответствующее заключение в правительенную комиссию, которая наделена полномочием на принятие решения об аккредитации удостоверяющих центров. Положение о правительенной комиссии, ее состав и порядок принятия ею решений будут утверждаться Правительством Российской Федерации.

И последнее по поводу аккредитации УЦ. Как прописано в законе, в случае принятия решения об аккредитации удостоверяющего центра уполномоченный федеральный орган в срок, не превышающий пяти календарных дней со дня принятия решения об аккредитации, направляет уведомление удостоверяющему центру о принятом решении и вносит соответствующую информацию в перечень аккредитованных удостоверяющих центров, после чего удостоверяющий центр считается аккредитованным удостоверяющим центром. Аккредитованный удостоверяющий центр обязан осуществить присоединение инфор-

мационной системы, обеспечивающей реализацию функций аккредитованного удостоверяющего центра, к информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуре в порядке, установленном частью 4 статьи 19 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». После присоединения аккредитованного удостоверяющего центра к указанной инфраструктуре уполномоченный федеральный орган выдает аккредитованному удостоверяющему центру квалифицированный сертификат, созданный с использованием средств головного удостоверяющего центра. В случае принятия решения об отказе в аккредитации удостоверяющего центра уполномоченный федеральный орган в срок, не превышающий десяти календарных дней со дня принятия решения об отказе в аккредитации, направляет в удостоверяющий центр уведомление о принятом решении с указанием причин отказа.

С точки зрения участников электронного взаимодействия, весьма важно положение Закона № 476-ФЗ, которым конкретизируется порядок проведения идентификации заявителя — физического лица, обратившегося в аккредитованный удостоверяющий центр за получением квалифицированного сертификата.

Законом № 476-ФЗ в российское законодательство введен институт доверенных третьих сторон — юридических лиц, осуществляющих деятельность по проверке электронной подписи в электронных документах в конкретный момент времени для обеспечения доверия при обмене данными и электронными документами. В связи с этим в законодательство введены и следующие новые понятия: «средства доверенной третьей стороны» и «метка доверенного времени».

Согласно статье 2 Закона «Об электронной подписи», дополненной Законом № 476-ФЗ, *средства доверенной третьей стороны* — это программные и (или) аппаратные средства, используемые для оказания услуг доверенной третьей стороной, прошедшие процедуру подтверждения соответствия требованиям, установленным в соответствии с Законом № 476. А *метка доверенного времени* — достоверная информация в электронной форме о дате и времени подписания электронного документа

электронной подписью, создаваемая и проводимая доверенной третьей стороной, удостоверяющим центром или оператором информационной системы и полученная в момент подписания электронного документа электронной подписью в установленном уполномоченным федеральным органом порядке с использованием программных и (или) аппаратных средств, прошедших процедуру подтверждения соответствия требованиям, установленным в соответствии с настоящим Законом № 476.

Принципиально важно и то правовое обстоятельство, что Законом № 476-ФЗ закреплен перечень услуг, оказываемых доверенной третьей стороной, а также требования к ее аккредитации и деятельности.

Согласно новой статье 18.1, которой Закон № 476-ФЗ дополнил Закон «Об электронной подписи», доверенная третья сторона оказывает следующие услуги:

1) по подтверждению действительности электронных подписей, используемых при подписании электронного документа, в том числе установлению фактов того, что соответствующие сертификаты действительны на определенный момент времени, созданы и выданы аккредитованными удостоверяющими центрами, аккредитация которых действительна на день выдачи этих сертификатов;

2) по проверке соответствия всех квалифицированных сертификатов, используемых при подписании электронного документа, требованиям, установленным Законом № 476 и иными принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами;

3) по проверке полномочий участников электронного взаимодействия;

4) по созданию и подписанию квалифицированной электронной подписью доверенной третьей стороны квитанции с результатом проверки квалифицированной электронной подписи в электронном документе с достоверной информацией о моменте ее подписания;

5) по хранению данных, в том числе документированию выполняемых доверенной третьей стороной операций.

Что касается аккредитации доверенной третьей стороны, то ее порядок прописан в статье 18.2, которой Закон № 476-ФЗ дополнен Закон «Об электронной подписи», при этом наиболее важны следующие два положения.



Первое — аккредитация доверенной третьей стороны осуществляется на добровольной основе на срок три года, если более короткий срок не указан в заявлении доверенной третьей стороны.

Второе — аккредитация доверенной третьей стороны осуществляется при условии выполнения следующих требований:

1) в отношении юридического лица, предполагающего оказывать услуги доверенной третьей стороне, не проводится процедура ликвидации, отсутствует решение (определение) арбитражного суда о введении процедуры банкротства в соответствии с законодательством Российской Федерации о банкротстве, отсутствуют сведения в реестрах недобросовестных поставщиков, ведение которых осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) минимальный размер собственных средств (капитала) составляет не менее чем один миллиард рублей либо 500 млн руб. при наличии не менее чем в трех четвертях субъектов Российской Федерации одного или более филиала или представительства доверенной третьей стороны;

3) наличие финансового обеспечения гражданской ответственности юридического лица, предполагающего оказывать услуги доверенной третьей стороне, за ущерб, причиненный третьим лицам вследствие оказания таких услуг ненадлежащего качества, размер которого определяется Правительством Российской Федерации;

4) наличие у юридического лица, предполагающего оказывать услуги доверенной третьей стороне, средств доверенной третьей стороны и средств электронной подписи, имеющих подтверждение соответствия требованиям, установленным федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

5) лицо, имеющее право в соответствии с законодательством Российской Федерации действовать от имени доверенной третьей стороны без доверенности, не является лицом, имевшим право действовать без доверенности от имени доверенной третьей стороны или удостоверяющего центра, аккредитация которых была досрочно прекращена, в течение трех лет до подачи заявления.

Законом № 476-ФЗ устанавливается принцип взаимности при признании иностранных электронных подписей, созданных в соответствии с нормами права иностранного государства и международными стандартами, применяемых в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации.

Законом № 476-ФЗ предусмотрено введение федерального государственного надзора в сфере электронной подписи.

Что касается изменений, внесенных Законом № 476-ФЗ в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», то они носят характер корреспондирующих изменений. А если конкретнее, то Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» дополнен положением, согласно которому его действие не распространяется на контроль в части порядка организации и проведения внеплановых проверок за соблюдением аккредитованными удостоверяющими центрами, а также аккредитованными лицами, осуществляющими оказание услуг доверенной третьей стороне, требований Закона «Об электронной подписи» и иных принимаемых в соответствии с ним нормативных правовых актов.

Закон № 476-ФЗ вступает в силу с 1 июля 2020 г., за исключением отдельных положений, вступающих в силу с 1 января 2021 г.

Весьма важно для участников электронного взаимодействия положение Закона № 476-ФЗ, которым установлены переходные положения в отношении сроков действия квалифицированных сертификатов, выданных аккредитованными до дня вступления в силу закона удостоверяющими центрами, и сроков действия их аккредитации.

В Парламенте России полагают, что реализация Закона № 476-ФЗ будет способствовать дальнейшему расширению сферы применения электронной подписи и осуществления электронного взаимодействия различных категорий пользователей.