

Рекомендации
парламентских слушаний «Об использовании электронной подписи: состояние
нормативно-правовой базы и практика ее применения»

г. Москва

23 ноября 2012 г.

Комитет Совета Федерации по экономической политике провел 23 ноября 2012 года парламентские слушания Совета Федерации «Об использовании электронной подписи: состояние нормативно-правовой базы и практика ее применения». В парламентских слушаниях приняли участие члены Совета Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти и государственных органов власти субъектов Российской Федерации, представители коммерческих и общественных организаций, в том числе операторов связи, удостоверяющих центров, Российского союза промышленников и предпринимателей, Общественной палаты Российской Федерации, а также средств массовой информации и эксперты.

Участники парламентских слушаний, обсудив проблемы внедрения в Российской Федерации электронной подписи в процесс электронного документооборота, отмечают следующее.

Президент Российской Федерации В.В. Путин своим Указом от 7 февраля 2008 года № Пр-212 утвердил Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации. Информационное общество как качественно новый уровень развития общества характеризуется формированием современной информационной инфраструктуры экономики, важнейшим элементом которой является электронный документооборот. Последний при совершении юридически значимых действий в сфере электронной коммерции, декларировании товаров в пограничных операциях, реализации широкого спектра банковских услуг и в других важных сферах приложения требует применения электронной подписи.

В 2008 году распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. В современном обществе постоянно возрастают требования к оперативности принятия управленческих решений, и эти требования касаются уже не только сферы бизнеса, но и системы взаимодействия органов государственной власти и предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам.

Российская Федерация уверенно развивается в этом направлении. Функционирует Система межведомственного электронного взаимодействия.

Внедряются государственная информационная система топливно-энергетического комплекса и интеллектуальная транспортная система на основе ГЛОНАСС. Российской Федерацией ратифицировано Соглашение о применении информационных технологий при обмене электронными документами во внешней и взаимной торговле на единой таможенной территории Таможенного союза. Это Соглашение в рамках Евразийского экономического сообщества - Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации регулирует отношения, возникающие в связи с созданием, эксплуатацией и развитием Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза. Оно призвано обеспечить принятие единых правил электронного документооборота, развитие и применение информационных технологий для обеспечения процессов экономической интеграции, а также унифицировать подходы к обеспечению трансграничного информационного взаимодействия при обмене электронными документами во внешней и взаимной торговле. Ратифицированное Соглашение определило регламент признания иностранной электронной подписи и иностранного сертификата ключа подписи для указанной сферы и названных государств. Однако не выработаны концептуальные подходы в целях эффективного решения задачи интероперабельности электронной подписи и строгой аутентификации лица, подписавшего электронный документ, для развития отношений России с другими государствами.

Использование в Российской Федерации электронной цифровой подписи было регламентировано Федеральным законом «Об электронной цифровой подписи» от 10 января 2002 года № 1-ФЗ. В соответствии с законом было создано большое количество корпоративных информационных систем, использующих в документообороте электронную цифровую подпись, а также были созданы удостоверяющие центры, выдающие сертификаты ключа проверки электронной цифровой подписи. Однако практика применения данного федерального закона выявила ряд существенных недостатков правового регулирования, устранить которые был призван Федеральный закон «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ. Новый федеральный закон должен обеспечить преемственность в использовании электронной подписи. Им предусмотрены новые виды электронной подписи: простая электронная подпись и усиленная электронная подпись, включающая неквалифицированную и квалифицированную электронную подпись. Согласно Федеральному закону от 13.07.2012 года № 108-ФЗ Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» будет признан утратившим силу с 1 июля 2013 года.

Правительством Российской Федерации и уполномоченными органами, в основном, приняты подзаконные акты, предусмотренные Федеральным законом «Об электронной подписи». Однако действующее правовое регулирование в силу неоднозначности его отдельных положений не позволяет создать в стране единое пространство доверия, в рамках которого должно быть обеспечено признание квалифицированной электронной подписи во всех системах и правоотношениях с использованием электронного документа, предусмотренных федеральным законом. Напротив, ведомственные и корпоративные информационные системы выдвигают особые требования к сертификатам ключа проверки электронной подписи, что побуждает субъектов получать разные сертификаты для участия в различных правоотношениях.

До сих пор не определен принцип построения в стране системы взаимодействия аккредитованных удостоверяющих центров.

В ряде случаев нарушение требований федерального закона участниками электронного взаимодействия при использовании усиленных электронных подписей, в частности владельцами сертификатов ключей проверки электронной подписи, не влечет правовых последствий.

Существующие механизмы контроля деятельности как аккредитованных, так и не аккредитованных удостоверяющих центров, недостаточно эффективны.

Определенную проблему представляет обеспечение надежности аутентификации владельца квалифицированного сертификата ключа проверки электронной подписи, как в процессе получения сертификата, так и в дальнейших действиях, включая процесс подписания электронных документов.

Никак не урегулированы механизмы формирования и использования доверенных сервисов, развернутых на базе инфраструктуры открытых ключей, призванных, в том числе, обеспечить достоверность информации о полномочиях владельца сертификата ключа проверки электронной подписи, метках времени, нотариальных действиях и т.д.

Практика применения федерального закона выявила некоторые организационные и технологические проблемы проверки и признания электронных подписей.

Не вполне ясна процедура применения простой электронной подписи.

Учитывая масштабы страны, есть потребность в осуществлении дистанционного обслуживания пользователей удостоверяющих центров. Однако регламент такого обслуживания не принят.

Кроме всего прочего, некоторые госорганы и бизнес-сообщество не спешат соблюдать положения нового федерального закона, а руководствуются действующим законодательством об электронной цифровой подписи.

Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 года № 313 «Об утверждении положения о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с шифровальными (криптографическими) средствами» ужесточило требования к соискателям указанных лицензий. В результате ряд государственных удостоверяющих центров были вынуждены приостановить деятельность по выпуску сертификатов ключей электронной подписи до момента получения лицензий. Выполнение квалификационных требований к персоналу удостоверяющего центра, предусмотренных названным постановлением правительства, предопределяет необходимость корректировки учебных программ профильных учреждений, создания системы подготовки и переподготовки соответствующих специалистов во всех субъектах Российской Федерации. Это потребует дополнительных затрат федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Наконец, сама концепция и нормы федерального законодательства об электронной подписи уже не вполне учитывают современные подходы к регулированию электронных подписей и их использованию в иностранном и международном праве, в том числе праве Европейского Союза.

Таким образом, проблемы как правового, так и организационно-технического характера сдерживают широкое применение электронной подписи, что, в свою очередь, препятствует внедрению электронного правительства.

С учетом вышеизложенного участники парламентских слушаний **р е к о м е н д у ю т :**

Федеральному Собранию Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации:

1) подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об электронной подписи», обеспечивающих:

- использование электронной подписи, основанной на сертификате ключа проверки электронной подписи, выданном любым аккредитованным в установленном порядке удостоверяющим центром на всей территории Российской Федерации во всех информационных системах органов государственной власти, органов местного

самоуправления и иных информационных системах, использующих инфраструктуру открытых ключей, без ограничений;

- четкие требования к квалифицированному сертификату ключа проверки электронной подписи с целью обеспечения возможности использования электронной подписи, основанной на соответствующем сертификате, в различных информационных системах;

- определение терминологии единого пространства доверия, а также архитектуры и принципов его построения;

- надежность аутентификации заявителя на получение сертификата ключа проверки электронной подписи за счет создания условий для доступа уполномоченных представителей аккредитованных удостоверяющих центров к базовым государственным информационным ресурсам, содержащим сведения из документов, удостоверяющих личность;

- надежность аутентификации уполномоченных представителей органов исполнительной власти всех уровней, имеющих право подписи документов с юридическими последствиями, за счет применения устройств, гарантирующих неизвлекаемость ключа подписи, с целью снижения рисков его компрометации;

- четкие условия аккредитации удостоверяющих центров, включая обязанность проведения ежегодного аудита, эффективного использования механизмов страхования;

- ограничение объема материальной ответственности удостоверяющих центров величиной причиненного ущерба;

- повышение эффективности государственного контроля деятельности удостоверяющих центров;

- закрепление норм ответственности за нарушение субъектами электронного взаимодействия с использованием электронной подписи требований Федерального закона «Об электронной подписи»;

- закрепление правового статуса «штампов времени», а также правовую регламентацию получения информации о действительности электронной подписи после завершения срока действия сертификата ключа проверки первой подписи при использовании цепочек заверяющих электронных подписей или связанных цепочек электронных документов, содержащих результат проверки электронной подписи;

- закрепление принципов признания электронной подписи, созданной в соответствии с нормой иностранного права, как соответствующей квалифицированной электронной подписи;

- законодательное определение следующих понятий:

единое пространство доверия – совокупность взаимосвязанных доверенных сервисов, развернутых на базе инфраструктуры открытых ключей;

доверенные сервисы - сервисы, связанные с проверкой электронного документа, в том числе электронной подписи, электронной печати, меток времени, а также с системами управления доступом, аутентификации, проверки полномочий, средств доставки, регистрации документов и т.п.;

2) внести дополнение в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ об обязательности норм и требований к информационным системам по проверке прав и полномочий лиц, участвующих в электронном взаимодействии;

3) при разработке нормативно-правовых актов российского законодательства по формированию пространства доверия и соответствующего понятийного аппарата учитывать перспективы развития сферы использования электронной подписи в юридически значимом электронном документообороте. Гармонизировать российское законодательство с международными актами и законодательством других стран, принимая во внимание принятый 4 июля 2012 года Европейской комиссией проект постановления Европейского парламента и Совета об электронной идентификации и сервисах доверия для электронных транзакций на внутреннем рынке Евросоюза, предусматривающий пересмотр рамочного регулирования электронных подписей, определенного соответствующей директивой 1999 года.

Правительству Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос правовой регламентации формирования и использования единого пространства доверия как совокупности взаимосвязанных доверенных сервисов, развернутых на базе инфраструктуры открытых ключей;

- разработать и утвердить единые требования органов государственной власти и органов местного самоуправления к форматам принимаемых электронных документов (совместимости форматов представления данных), а также их единый подход к использованию информационных ресурсов;

- внести изменения и дополнения в Постановление Правительства от 16 апреля 2012 года № 313 с целью установления дифференцированных требований к соискателям на получение лицензий, предварительно представив его проект для общественного обсуждения в сети Интернет;

- обязать владельцев информационных систем до 1 июля 2013 года уточнить регламенты деятельности и обеспечить настройку программного обеспечения для применения *квалифицированной* электронной подписи без ограничений;

- поручить компетентным федеральным органам исполнительной власти разработать и утвердить регламент обслуживания удаленных пользователей в целях распространения на них положений Федерального закона «Об электронной подписи»;

- поручить Федеральному агентству по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) поддержать деятельность экспертов технического комитета по стандартизации «Криптографическая защита информации» (ТК26) по продвижению российских криптографических стандартов в качестве международных стандартов;

- рассмотреть вопрос о развитии электронных сервисов нотариата для совершения нотариальных действий с использованием электронных документов, в том числе нотариальное удостоверение равнозначности электронного документа документу на бумажном носителе и равнозначности документа на бумажном носителе электронному документу;

- поручить компетентным федеральным органам исполнительной власти разработать и утвердить типовой регламент работы аккредитованного удостоверяющего центра, отвечающий организационно-техническим требованиям и условиям обеспечения доверия к деятельности удостоверяющего центра в целях повышения эффективности применения Федерального закона «Об электронной подписи»;

- устранить несогласованности и противоречия отдельных положений подзаконных нормативных правовых актов, созданных в рамках исполнения Федерального закона «Об электронной подписи»;

- с целью обеспечения правового регулирования всех этапов оборота электронных документов, подписанных электронной подписью, поручить Федеральному архивному агентству (Росархив) уточнить сроки создания Центра хранения электронных документов, предусмотренные «Программой информатизации Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений на 2011-2020 гг.», утвержденной Приказом Росархива от 02.12.2011 г. № 104;

- рассмотреть вопрос о повышении эффективности планирования и финансирования мероприятий по информатизации российского общества.

Министерству связи и массовых коммуникаций Российской Федерации:

- сформировать рабочую группу по разработке предложений для формализации и закрепления нормативно-правовыми актами структуры и порядка построения пространства доверия в Российской Федерации.

Федеральной службе безопасности Российской Федерации:

- разработать концепцию обеспечения безопасности передачи данных и юридической силы электронных документов при трансграничном электронном документообороте Российской Федерации с другими государствами.

- рассмотреть вопрос о минимальном реквизитном составе электронного документа исходя из его функционала, связанного с визуализацией содержания подписываемых и проверяемых электронных документов, их форматов, уточнив понятие визуализации и требования к средствам электронной подписи.

Комитету Совета Федерации по экономической политике:

продолжить мониторинг реализации Федерального закона «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ, настоящих рекомендаций и рассмотреть ход их реализации на заседании комитета в весеннюю сессию 2013 года.

Утверждены на заседании Комитета Совета Федерации по экономической политике 18 декабря 2012 года

Председатель Комитета Совета Федерации
по экономической политике

А.Ю.Молчанов