

121" розбраз 2016
ЭС - 409 - 11 - 16

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О СВЯЗИ»**

Рабочей группой «Связь и информационные технологии» Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации (Далее – «Рабочая группа» рассмотрен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» (ID проекта - 01/05/11-16/00058851) <http://regulation.gov.ru/projects#npr=58851> (далее – «Проект»), размещённый Минкомсвязи России для публичного обсуждения. Позиции членов Экспертного совета, представителей ПАО «Ростелеком», ПАО «МТС», ПАО «Мегафон», НП «РАЭК», Ассоциации «Открытая сеть», АРОС, Ассоциации «Ростелесеть», MSK-IX, ОАО «КОМКОР», независимых экспертов российского научного, технического и академического сообщества, были высказаны в рамках очного заседания Рабочей группы (15.11.2016), а также направлены в Экспертный совет по электронной почте.

Экспертами выражено мнение, что рассматриваемый Проект в представленном виде не соответствует целям, заявленным в пояснительной записке. В Проекте практически отсутствуют какие-либо правовые нормы прямого действия, он в основном состоит из прямых и скрытых отсылочных норм. Принятие данного законопроекта потребует издания как минимум трех приказов Минкомсвязи, согласованных с ФСБ, четырех новых постановлений Правительства и одного распоряжения, а также внесения изменений как минимум в два действующих акта Правительства (касающихся нумерации и распоряжения РУО). Объективная оценка последствий и выводы о целесообразности принятия представленного проекта Закона невозможны без совместного анализа проекта Закона и проектов соответствующих подзаконных актов.

В Заключение Экспертного совета вынесены существенные замечания к Проекту, детальные комментарии и замечания от ассоциации «Открытая сеть» и НП РАЭК представлены в приложениях.

Замечания процедурного характера

1. На сайте regulation.gov.ru не размещено уведомление о начале разработки Проекта. В качестве обоснования отсутствия уведомления о разработке значится поручение Совета Безопасности Российской Федерации.

Указанное обоснование не соответствует Постановлению Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318, которым устанавливается исчерпывающий перечень случаев, когда уведомление может не размещаться (абзац 2 пункта 9):

«уведомление не размещается в отношении проектов актов, подлежащих разработке в связи с принятием федеральных конституционных законов, федеральных законов, проектов актов, разработка которых прямо предусмотрена поручениями или указаниями Президента Российской Федерации, поручениями Председателя Правительства Российской Федерации, проектов актов, разработанных в целях реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, в случае возврата проектов актов Аппаратом Правительства Российской Федерации, предусмотренного абзацем пятым пункта 61 Регламента Правительства, а также в случае возврата Министерством юстиции Российской Федерации нормативного правового акта без государственной регистрации в соответствии с пунктом 16 Правил подготовки нормативных правовых актов.»

2. Установленный срок общественного обсуждения 15 дней не соответствует степени регулирующего воздействия. Проект содержит прямые (абзац 4 пункта 7 статьи 1 законопроекта) и косвенные (пункт 9 статьи 1 законопроекта) «обязанности, запреты и ограничения для юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности», что соответствует, как минимум, средней (не менее 20 дней публичного обсуждения) или высокой (45 дней соответственно) степени оценки регулирующего воздействия.

Замечания по содержанию Проекта

1. В пояснительной записке к Проекту не приведено обоснование необходимости фиксации в Федеральном законе «О связи» понятия «критическая инфраструктура российского национального сегмента сети «Интернет». Также не указаны и не предложены критерии отнесения к критической инфраструктуре элементов, которые определены в проекте Закона. Отсутствует анализ состава инфраструктуры российского интернета, в результате которого можно сделать вывод о том, что именно указанные в проекте Закона четыре элемента инфраструктуры являются критическими, а регулирование их функционирования, использования, состава должно быть закреплено в Законе и подзаконных актах для

решения задачи «обеспечения целостности, непрерывности, стабильности, устойчивости и защищенности функционирования российского национального сегмента информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В результате предложенный в Проекте состав критической инфраструктуры представляется экспертам произвольным и не обоснованным.

2. Вводимое авторами Проекта понятие «критической инфраструктуры сети Интернет» не соответствует понятию критически важного объекта (КВО) и ключевой системы информационной инфраструктуры (КСИИ), закреплённых в действующих нормативных правовых актах Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК)¹. С другой стороны, исходя из буквальной интерпретации определения, под него могут подпадать практически любые сети связи и информационные системы в интернете помимо четырех конкретных категорий, перечисленных в тексте Проекта.

Также следует подчеркнуть, что сформулированные в законопроекте положения в части критической инфраструктуры не обеспечены ни законодательной, ни методологической базами, необходимыми для комплексного и системного регулирования в данной сфере в интересах России и с учетом лучших мировых практик. Указанный вопрос, по мнению экспертов, было бы правильно решать через принятие Федерального закона о критической информационной инфраструктуре. Проект такого Федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» уже проходил общественное обсуждение в августе 2013 года (00/04-5890/08-13/20-13-4, адрес: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=5971>). Эксперты считают, что есть смысл вернуться к упомянутому законопроекту, актуализировать его, чтобы с системных позиций решать задачу защиты критической информационной инфраструктуры, в том числе ее элементов, относящихся к сети «Интернет».

3. Государственная информационная система (ГИС) в предлагаемом формате не может быть отнесена к «критическим элементам инфраструктуры». В абзаце пять Пояснительной записки к Проекту сказано, «В целях развития инфраструктуры сети «Интернет» предполагается создание в Российской Федерации государственной информационной системы обеспечения целостности, устойчивости и безопасности функционирования российского национального сегмента

¹Базовая модель угроз безопасности информации в ключевых системах информационной инфраструктуры» (утв. ФСТЭК России 18.05.2007);

Методика определения актуальных угроз безопасности информации в ключевых системах информационной инфраструктуры» (утв. ФСТЭК России 18.05.2007); Общие требования по обеспечению безопасности информации в ключевых системах информационной инфраструктуры» (утв. ФСТЭК России 18.05.2007);

Рекомендации по обеспечению безопасности информации в ключевых системах информационной инфраструктуры» (утв. ФСТЭК России 19.11.2007).

сети «Интернет» (далее ГИС). Проект закрепляет возможности использования данной ГИС операторами связи». Из текста пояснительной записки, а также текста самого Проекта не ясно, каким образом наличие ещё одной информационной системы может поспособствовать развитию инфраструктуры сети «Интернет» и позитивно повлиять на целостность, устойчивость и безопасность функционирования российского интернета, в особенности учитывая техническую невозможность использования информации из этой ГИС для целей маршрутизации трафика. Предлагаемая ГИС является системой справочного характера. Данные из этой системы можно использовать, например, для целей моделирования процессов маршрутизации трафика, но ее создание и функционирование не затронет реальные процессы пропуска трафика в сетях как на территории Российской Федерации, так и в мире. Необходимо отметить, что в настоящее время в России уже функционирует справочная система с аналогичным функционалом. Без какой-либо поддержки со стороны государства ее создал и поддерживает «Фонд развития сетевых технологий «Индата»» (ФРСТ «Индата» - <http://www.ididb.ru/>).

4. Финансирование создания упомянутой ГИС предполагается из средств Резерва универсального обслуживания. Источником формирования Резерва универсального обслуживания являются обязательные отчисления (неналоговые платежи) операторов сети связи общего пользования и иные не запрещенные законом источники. Ежегодно в Резерв универсального обслуживания отчисляется операторами сети связи общего пользования порядка 15 млрд. рублей. Несмотря на высокую собираемость средств в Резерв универсального обслуживания, общая задолженность государственного бюджета перед ПАО «Ростелеком», выбранным в качестве единственного оператора универсального обслуживания, составляет не менее 10 млрд. рублей. Таким образом, расширение перечня задач, решение которых финансируется из Резерва универсального обслуживания, не представляется целесообразным.

5. В Проекте дано определение понятия «автономная система» как «совокупность средств связи и (или) иных технических средств под единым техническим и административным управлением, имеющая единую политику маршрутизации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и идентифицируемая в ней единым номером автономной системы».

С одной стороны, такое определение не соответствует уже около 35 лет используемому во все мире определению автономной системы как логического объекта (множества префиксов IP-адресов, находящихся под единым административным управлением с единой политикой маршрутизации), который применяется для уменьшения размерности маршрутных таблиц в граничных маршрутизаторах.

С другой стороны, если авторы Проекта пытаются использовать опыт Европы, где в Директиве по сетевой безопасности (DIRECTIVE (EU) 2016/1148 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union) под автономной системой понимается отдельная в техническом смысле сеть («The term ‘autonomous system’ is used to describe a technically stand-alone network»), то данное в проекте определение не соответствует и такому подходу, так как сеть связи содержит в своем составе не только средства связи, но и линии связи, а средства связи не могут иметь «политику маршрутизации».

6. В Проекте введен новый, ранее не использовавшийся в Законе «О связи» термин «точка обмена трафиком». Этим термином определяется «технологическая система, обеспечивающая подключенным к ней сетям связи и (или) информационным системам, имеющим номер автономной системы, возможность передачи трафика между ними в сети «Интернет» через указанную технологическую систему». В этом случае, как и в случае с термином «автономная система» можно предположить, что авторы Проекта попыталась использовать наработки из упомянутой выше Директивы Европарламента и Совета Европы. Но как бы то ни было, предложенное определение оказалось неудачным. Оно может иметь расширенное толкование, под него попадает практически любая сеть и даже отдельная единица оборудования любого оператора связи. Возможность такого расширенного толкования содержит в себе риски для отрасли и является источником коррупциогенности.
7. Проект вводит определение понятия «линия передачи» и уточняет установленный статьей 9 Федерального закона «О связи» порядок строительства, эксплуатации, в том числе обслуживания, и учета линий связи и линий передачи, пересекающих Государственную границу.» Данный вопрос касается не только российского интернета, а всех сетей связи в России, что является существенным, но о чем не упоминается в пояснительной записке.
8. Проект вводит определение понятия «IP-адрес» как «уникального идентификатора средства связи или иного технического средства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»». Это понятие определено неточно, так как относится только к одному из классов использования IP-адресов – unicast, в то время как есть еще другие классы: anycast, multicast, broadcast, а также адреса, используемые только в пределах локальных сетей и сетей операторов (частные IP-адреса). При этом в 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в аналогичной ситуации используется более технически нейтральное и более удобное для использования в Законе понятие «сетевой адрес». Соотношение между понятиями IP-адрес и

сетевой адрес не установлено. Представляется, что такой разнотой может создать проблемы, в частности, при решении задач защиты авторских прав, борьбы с экстремизмом и защиты детей от нежелательной информации. В связи с этим представляется целесообразным для синхронизации двух Законов использовать в Законе «О связи» термин «сетевой адрес», отказавшись от термина «IP-адрес».


9. В абзаце 9 проекта Закона предлагается внести критический элемент «национальная доменная зона .ru, .рф и инфраструктура, обеспечивающая ее функционирование» (статья 21.1, пункт 1, подпункт а) в объект финансирования из резерва универсального обслуживания. Данное предложение вводит необходимость дополнительных затрат, что противоречит сложившейся рыночной экосистеме доменных имен в России. Реестры доменных имен и инфраструктура поддерживающая работу доменов являются финансово самостоятельной частью сложившегося бизнеса, который обеспечивает занятость тысяч граждан России и генерирует налоговые платежи в бюджет Российской Федерации.

Приложения:

1. Текст законопроекта «О внесении изменений в закон «О Связи» (ID проекта - 01/05/11-16/00058851) <http://regulation.gov.ru/projects#npa=58851>;
2. Пояснительная записка к законопроекту «О внесении изменений в закон «О Связи» (ID проекта - 01/05/11-16/00058851) <http://regulation.gov.ru/projects#npa=58851>;
3. Справка о законопроекте, разработанном Федеральной службой безопасности Российской Федерации «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» (ID-00/04-5890/08-13/20-13-4, адрес: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=5971>);
4. Заключение Ассоциации «Открытая сеть»;
5. Заключение НП «Российская ассоциация электронных коммуникаций».

Член Экспертного совета при

Правительстве Российской Федерации

 П.Б. Шелищ