

Позиция

по проекту федерального закона № 608767-7
«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»,
внесенному членами Совета Федерации А.А. Клишасом, Л.Н. Боковой,
депутатом Государственной Думы А.К. Луговым

В Государственную Думу РФ членами Совета Федерации А.А. Клишасом, Л.Н. Боковой, депутатом Государственной Думы А.К. Луговым внесен проект федерального закона № 608767-7 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект).

Как указано в пояснительной записке, Законопроект направлен на регулирование «защитных мер для обеспечения долгосрочной и устойчивой работы в сети Интернет в России, повышения надежности работы российских Интернет-ресурсов».

Комиссия понимает и разделяет озабоченность государственных органов в части достижения целей по обеспечению устойчивой работы сети Интернет в России и повышению надежности работы российских интернет-ресурсов.

Комиссия считает, что при этом необходимо обеспечить соблюдение баланса интересов государства и бизнеса и избежать введения избыточных обязанностей, запретов и ограничений, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов в сфере предпринимательской деятельности, снижению конкуренции.

Комиссия выражает готовность оказывать всяческое содействие в поисках наиболее эффективных путей достижения указанных целей.

Рассмотрев Законопроект, Комиссия обращает внимание на следующее:

1. Законопроектом предлагается принять ряд организационно-технических мер, направленных, по замыслу авторов, на обеспечение устойчивой работы сети Интернет в России и повышению надежности работы российских Интернет-ресурсов.

Предлагаемые Законопроектом меры, очевидно, потребуют существенных финансовых затрат федерального бюджета и бизнеса, могут повлечь иные значительные изменения в чувствительной для государства и граждан сфере коммуникаций.

В этой связи представляется, что предлагаемые меры должны быть основаны на тщательном анализе вероятных угроз, возможных способов предотвращения и противодействия таким угрозам, оценке эффективности, в том числе экономической, предлагаемых к реализации мер, комплексной оценке их влияния на уже существующие системы.

В доступных материалах к Законопроекту указанный анализ отсутствует. Текст законопроекта вызывает сомнения, что такой анализ при подготовке законопроекта проводился и учитывался.

В этой связи эффективность предлагаемых мер для достижения целей законопроекта с технической, организационной и экономической точек зрения, представляется сомнительной.

Комиссия также отмечает, что меры по обеспечению устойчивой работы сети Интернет в России уже прорабатывались представителями отрасли совместно с Минкомсвязью России. Выработаны консолидированные предложения (в форме законопроекта). Предлагаем указанные согласованные предложения взять за основу для обеспечения устойчивой работы сети Интернет в России.

2. Предлагаемые Законопроектом меры регулирования не в полной мере соответствуют декларируемым целям о создании защитных мер для обеспечения устойчивой работы в сети Интернет в России, повышения надежности работы российских интернет-ресурсов.

2.1. Законопроектом предусматривается обязанность установить на сетях связи и у организаторов распространения информации (далее-ОРИ) технические средства:

-ограничивающие доступ к ресурсам с запрещенной информации не только по сетевым адресам, но и путем запрета пропуска трафика;

-определяющие источник передаваемого трафика.

Контроль информационного пространства, для обеспечения которого предназначены такие технические средства, нельзя причислить к мерам по защите работы сети «Интернет» в России.

2.2. В пояснительной записке к Законопроекту декларируются меры, направленные на решение задачи по созданию инфраструктуры, позволяющей обеспечить работоспособность российских интернет-ресурсов в случае невозможности подключения российских операторов связи к зарубежным корневым серверам сети Интернет. Однако в законопроекте отсутствуют нормы, направленные на создание такой инфраструктуры.

Особо отмечаем, что задача обеспечения работоспособности сети Интернет в России в случае отключения российских операторов связи от корневых серверов не является актуальной и значимой, поскольку в настоящее время на территории России уже размещены 11 (одиннадцать) корневых серверов, управление которыми является полностью распределенным. При этом через корневые серверы проходит лишь незначительная доля запросного трафика. В этой связи даже при отключении российских операторов связи от зарубежных корневых серверов работоспособность сети Интернет в России не будет нарушена.

С другой стороны, в законопроекте не отражено решение актуальной проблемы аннулирования корневых сертификатов, что может создать реальную угрозу функционирования сети Интернет в России.

2.3. Введение дополнительной обязанности для ОРИ и иных лиц, имеющих номера автономных систем, по реализации требований, полностью аналогичных требованиям, предъявляемым к операторам связи, представляется абсолютно избыточным, поскольку все без исключения ОРИ и иные лица, имеющие номера автономных систем, всегда осуществляют свою деятельность, связанную с приемом и передачей трафика в сети Интернет, через операторов связи. Таким образом, управление и контроль над движением трафика, а также меры по его защите от нежелательных воздействий, уже сейчас осуществляются операторами связи.

Особо отмечаем, что предлагаемая Законопроектом установка в технологические сети связи, в том числе используемые ОРИ, сети операторов связи дополнительных технических средств, реализующих цели законопроекта, при существующих потоках трафика значительно ухудшит качество предоставляемых сервисов из-за неизбежных больших задержек при передаче данных и иного влияния на качество оказываемых услуг, что, в свою очередь, приведет к ухудшению конкурентоспособности этих сервисов по сравнению с зарубежными аналогами.

2.4. Законопроектом предусматривается создание национальной системы доменных имен.

Из текста законопроекта непонятно, что имеется в виду под «созданием» указанной системы, поскольку для доменов зон RU, РФ такая система уже существует и поддерживается Координационным Центром национального домена сети Интернет и Техническим центром Интернета под полным государственным контролем.

2.5. Законопроектом не учитывается, что технологически номер автономной системы требуется любому корпоративному пользователю, который для обеспечения устойчивости сервиса планирует получать услуги доступа в интернет от нескольких операторов связи. Поэтому владельцами автономных систем являются большое количество предприятий, не являющихся крупными и не имеющими практической возможности выполнения возлагаемых на них законопроектом обязательств. Отказ от использования ими автономных систем приведет к снижению надежности и качества услуг по сравнению с текущей ситуацией.

В этой связи представляется необходимым указанные меры из законопроекта исключить. При необходимости и после более тщательной проработки они могут быть с большей эффективностью и возможностью в дальнейшем более гибкой модернизации введены иными нормативными правовыми актами в соответствующих сферах.

3. Законопроектом предусматривается создание системы Централизованного управления сетью связи общего пользования РФ и рядом технологических сетей связи путем управления техническими средствами

противодействия угрозам, дополнительно устанавливаемым на сетях операторов связи.

С технической точки зрения указанная система Централизованного управления может являться единой точкой катастрофического отказа для всей сети связи общего пользования РФ и ряда технологических сетей связи.

Кроме того, технические устройства, ограничивающие доступ к ресурсам с запрещенной информацией, и средства, обеспечивающие управление маршрутизацией трафика, должны устанавливаться на разных участках сети связи. Поэтому такое совмещение функций, которое предусматривается Законопроектом, является необоснованным.

В настоящее время такие точки отказа на Единой сети электросвязи РФ отсутствуют, что способствует устойчивости её функционирования.

Создание указанной системы Централизованного управления может привести, вместо повышения надежности и устойчивости сетей связи и российского сегмента сети Интернет, к их снижению.

4. Законопроектом предусматривается, что при неустойчивой работе сетей связи в результате воздействия дополнительно устанавливаемых у операторов связи технических средств защиты противодействия угрозам, к операторам не предъявляются претензии в части выполнения требований по блокированию доступа к запрещенной информации.

Указанная неустойчивость также может привести к снижению качества обслуживания абонентов, гражданско-правовым искам, финансовым и репутационным потерям операторов связи, однако этот важнейший вопрос в законопроекте игнорируется.

В связи с этим требуется на уровне закона урегулировать, кто будет нести гражданско-правовую ответственность за убытки, причиненные сбоями на сетях связи в результате функционирования технических средств противодействия угрозам, а также порядок возмещения таких убытков.

При этом отмечаем, что ни одно из установленных в настоящее время на сетях связи специальных технических средств не вторгается в функционирование сети связи.

5. Законопроектом предусматривается установка у операторов связи технических средств, которые могут быть рассчитаны на пропуск объемов трафика, соответствующих сегодняшним потребностям сетей связи.

В связи с постоянным развитием сетей связи, ростом объемов пропускаемого интернет-трафика (по прогнозам – не менее 25% в год) операторы связи систематически проводят модернизацию сетей с целью повышения их пропускной способности.

Полагаем, что Законопроект должен быть дополнен нормами о порядке и условиях проведения модернизации технических средств противодействия угрозам. Это позволит нивелировать риск того, что эти технические средства станут препятствием для развития сетей связи, а также исключить

возможность неправомерного использования данного фактора в целях ограничения конкуренции.

6. Согласно Законопроекту технические средства противодействия угрозам будут предоставлены операторам связи безвозмездно за счет средств федерального бюджета.

6.1. Предоставление указанных технических средств за счет федерального бюджета ОРИ и иным лицам, имеющим номера автономных систем, Законопроектом не предусмотрено. В случае возложения на данных лиц обязанностей, аналогичных обязанностям операторов связи в части установки технических средств на их внутренних сетях, ставит вышеуказанных субъектов закона в неравное положение по сравнению с операторами связи и накладывает на них дополнительную существенную финансовую нагрузку, связанную с приобретением технических средств.

6.2. Законопроектом не определены источники финансирования расходов на установку технических средств, их техническое обслуживание, энергоснабжение, кондиционирование. Можно предположить, что указанные расходы будут возложены на операторов связи и ОРИ. Предварительные расчеты показывают, что расходы могут составить до 2 млрд рублей за 5 лет для крупного оператора связи и ОРИ.

Продолжение увеличения нагрузки на операторов связи и ОРИ в условиях необходимости выполнения ими затратных требований по реализации Федеральных законов от 06.07.2016 № 374-ФЗ и от 26.07.2017 № 187-ФЗ, предстоящих существенных финансовых вложений в развитие сетей связи для реализации Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», представляется недопустимым.

Для исключения такой ситуации предлагаем предусмотреть возможность финансирования всех возникающих у операторов связи, ОРИ и иных лиц, имеющих номер автономной системы, в случае сохранения указанных лиц в числе субъектов данного закона, затрат в связи с установкой соответствующих технических средств.

7. Законопроектом фактически предлагается ввести новую систему распределения полномочий между федеральными органами в области связи. В имеющихся к Законопроекту материалах причины изменения распределения полномочий не указаны.

Существующая система распределения полномочий с точки зрения создания условий для бизнеса и развития телекоммуникационной отрасли достаточно эффективна.

Полагаем необходимым доработать Законопроект в этой части, максимально сохранив существующую систему полномочий Минкомсвязи, Россвязи и Роскомнадзора, в том числе в области регулирования сети Интернет и порядка управления сетью связи общего пользования при чрезвычайных ситуациях.

8. Законопроект предполагает принятие более 40 подзаконных нормативных правовых актов (НПА).

Проекты указанных НПА для оценки их регулирующего воздействия отсутствуют. Вместе с тем, опыт последних лет по реализации требований, прежде всего, Федеральных законов от 06.07.2016 № 374-ФЗ и от 26.07.2017 № 187-ФЗ показал, что именно на стадии подготовки НПА возникают сложности для бизнеса и государственных органов, существенно влияющие на эффективность достижения целей.

В целях преодоления вышеизложенных проблем Комиссия предлагает:

I. Исключить из Законопроекта положения, которые не направлены достижение основной цели регулирования – обеспечение работоспособности сети Интернет в России.

II. Провести доработку Законопроекта, сохранив существующую систему компетенций государственных органов в области связи.

III. Учитывая государственный интерес в создании системы защиты государственных информационных ресурсов, выработать порядок управления маршрутизацией трафика, распространив его только в отношении трафика субъектов критической информационной инфраструктуры. При этом не распространять такой порядок на трафик абонентов, использующих общедоступные информационные ресурсы (фильмы, музыка, игры и т.д.).

IV. При доработке Законопроекта учесть предложения, указанные в пунктах 1-8 настоящей Позиции.