

Приложение к Положению
Ассоциации «Открытая сеть» по законопроекту
«О внесении изменений в Федеральный закон
«О связи»

**Замечания и предложения Ассоциации «Открытая сеть»
к законопроекту «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи»»
в части регулирования российского национального сегмента сети «Интернет»**

1. Понятийный аппарат законопроекта требует существенной доработки.

Очень важным для достижения целей законопроекта является правильное и однозначное толкование технических терминов. Задача осложняется объективной сложностью даже базовых понятий и отсутствием современных и лаконичных определений. В этих условиях есть сомнения в целесообразности приведения определений технических понятий в тексте законопроекта. В частности.

1.1. Понятие IP-адреса является сложным и многозначным, требуется его отдельное определение в пространстве IPv4 и в пространстве IPv6, отдельное определение в системах классовой и бесклассовой адресации.

Также должны быть корректно определены функции IP-адреса (IPv4 и IPv6), прежде всего две основные:

идентификация узла, интерфейса или набора интерфейсов узла (конечного или промежуточного) в сети.

определение места (location).

Определение места осуществляется с использованием префикса маршрутизации, являющегося частью IP адреса, и требует определения последнего, а также понятий сетей и подсетей. Соответственно, требуется определение частных адресов и unique local addresses в IPv6.

Существенные различия в выделении и администрировании требуют определения статических и динамических IP адресов.

IP addresses are classified into several classes of operational characteristics: unicast, multicast, anycast and broadcast addressing.

Требуют отражения в определении и различия в операционных характеристиках IP адресов по классам unicast, multicast, anycast и broadcast.

Кроме того, в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации) существует понятие «сетевой адрес», которое определяется как идентификатор в сети передачи данных, определяющий при оказании телематических услуг связи абонентский терминал или иные средства связи, входящие в информационную систему.

Таким образом, понятие IP-адрес должно быть уточнено, синхронизировано с понятийным аппаратом Закона об информации или исключено из текста законопроекта.

1.2. Российский национальный сегмент сети «Интернет» (далее также – НССИ) определяется через совокупность информационно-коммуникационных сетей, систем, ресурсов сети «Интернет», размещенных на территории Российской Федерации и зарегистрированных в установленном порядке.

Вместе с тем, в настоящее время регистрация информационно-коммуникационных сетей, ресурсов сети «Интернет» и систем, за исключением ГИС, предназначенных для оказания государственных услуг и исполнения государственных функций, законодательством Российской Федерации не предусмотрена.

Таким образом, данная ссылка на регистрацию является либо ошибочной, либо коррупциогенной, поскольку далее по тексту требования к регистрации или порядок их установления не раскрываются, прямые отсылочные нормы не приводятся, однако в дальнейшем данная норма позволит законодателю ввести необоснованные ограничения для бизнеса в виде процедуры регистрации.

Не уточнено также, какие именно «системы» имеются ввиду в определении.

Кроме того, вопросы создания, функционирования, управления российским национальным сегментом сети Интернет далее по тексту затрагиваются только в контексте критической инфраструктуры НССИ, в связи с чем предлагается общее определение НССИ из законопроекта исключить.

Аналогичное предложение относится к определению инфраструктуры НССИ.

1.3. Предлагаемое определение автономной системы является некорректным. Автономная система не является понятием, относящимся к сфере регулирования Закона о связи, и не может быть описано с использованием его терминологии.

Определение автономной системы требует использования других сложных понятий, и сущностей, таких как узел, хост, интерфейс, сеть, подсеть, маска, префикс, маршрут, политика маршрутизации, которым также необходимо дать определение в тексте законопроекта, что делает документ нецелесообразно громоздким.

Представляется, что вопросам описания организации пространства НССИ должен быть посвящен целый ряд подзаконных актов и стандартов, которые в действующей редакции законопроекта не предусмотрены.

В связи с чем, предлагается либо изменить подходы к описанию и регулированию НССИ, включая вопросы функционирования автономных систем, либо исключить понятие автономной системы из законопроекта.

1.4. Предлагаемое определение точки обмена трафиком не дает точного понимания, что подразумевалось авторами законопроекта. Под указанное определение попадает любое оборудование операторов связи, оказывающих услуги крупным контент-генераторам по договору подключения. Кроме того, согласно общепринятой практике, точки обмена трафиком являются, скорее бизнес-моделью, в связи с чем описание их как совокупности оборудования является некорректным. В то же время, предлагаемое определение не отражает существенных различий, присущих основным

формам межсетевого взаимодействия, к которым относятся присоединения для транзита и различные формы пиринга.

1.5. Определения, предусмотренные подпунктами 1.9-1.11 соответствуют сфере регулирования Закона об информации и должны быть перенесены в него.

2. Необходимо изменить подход к регулированию критической инфраструктуры НССИ

3.1 Пунктом 4 статьи 1 рассматриваемого законопроекта предлагается дополнить текст Федерального закона «О связи» (далее – ФЗ «О связи» или Закон о связи) статьей 21.1 «Регулирование российского национального сегмента сети «Интернет»» следующего содержания:

«Статья 21.1. Регулирование российского национального сегмента сети «Интернет»

Критическая инфраструктура сети «Интернет» является составной частью информационной инфраструктуры, представляющая собой совокупность сетей связи, систем и ресурсов сети «Интернет», функционирование которых может существенным образом влиять на целостности, непрерывности, стабильности, устойчивости и защищенности объектов информационной инфраструктуры российского национального сегмента сети «Интернет».

Предлагаемое понятие «критической инфраструктуры сети Интернет» не совпадает с понятиями критически важного объекта (КВО) и ключевой системы информационной инфраструктуры (КСИИ), закрепленными в ранее принятых ведомственных НПА Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК)¹.

В предлагаемом определении не раскрываются параметры и критерии существенного влияния функционирования совокупности сетей связи, систем и ресурсов сети «Интернет» на обеспечение целостности, непрерывности, стабильности и отказоустойчивости и защищенности объектов информационной инфраструктуры российского национального сегмента сети «Интернет», а также не ограничивается круг таких объектов. В результате, исходя из буквальной интерпретации определения, под него могут подпадать практически любые сети связи, системы и ресурсы сети «Интернет», помимо четырех категорий, перечисленных ниже в тексте законопроекта.

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).

Также следует подчеркнуть, что сформулированные в законопроекте положения в части критической инфраструктуры не обеспечены методологической базой, необходимой для комплексного и системного регулирования в данной сфере в соответствии с российскими и международными практиками.

В частности, для вводимого понятия критической инфраструктуры сети «Интернет» отсутствует указание на то, по отношению к каким субъектам, процессам, сферам хозяйственной деятельности и общественных отношений определяется и оценивается критичность. Примером обратного подхода является определение КВО в вышеупомянутых НПА ФСТЭК (прекращение или нарушение функционирования КВО приводит к чрезвычайной ситуации или к значительным негативным последствиям для обороны, безопасности, международных отношений, экономики, другой сферы хозяйства или инфраструктуры страны, либо для жизнедеятельности населения, проживающего на соответствующей территории, на длительный период времени), а также ряд НПА зарубежных государств (в том числе Директива Европейского Парламента и Совета ЕС о мерах обеспечения повышенного уровня безопасности сетевых и информационных систем в Европейском Союзе от 6 июля 2016 г.).² Директива ЕС оперирует понятием «жизненно важных услуг» (essential services), необходимых «для поддержания критически важной общественной либо экономической деятельности».

Кроме того, предлагаемая норма законопроекта охватывает лишь один сектор – российский национальный сегмент сети «Интернет», что противоречит принципу системного регулирования критической информационной инфраструктуры и информационной безопасности критически важных объектов на основе единой методологии, охватывающей все секторы народного хозяйства. С этой точки зрения законопроект также противоречит существующей нормативной базе РФ в части обеспечения ИБ КВО, а также отдельным проектам нормативных актов, находящихся в стадии разработки и обсуждения. Введение самостоятельного понятийного аппарата и перечня объектов, подлежащих регулированию в качестве критической инфраструктуры, в рамках отдельного сектора (национальный сегмент сети «Интернет») в отсутствие базового законодательства, устанавливающего единую методологическую и терминологическую базу для всех секторов создает риски фрагментации государственной политики в области защиты КИИ, нечеткого распределения полномочий федеральных регуляторов в области защиты КИИ в различных секторах экономики и народного хозяйства, затрудняет выработку общей межсекторальной терминологии, методологии и системы требований по защите критической инфраструктуры и критически важных объектов.

² 2013/0027 (COD) LEX 1683 PE-CONS 26/16 TELECOM 122 DATAPROTECT 64 CYBER 71 MI 460 CSC 189 CODEC 904, DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL CONCERNING MEASURES FOR A HIGH COMMON LEVEL OF SECURITY OF NETWORK AND INFORMATION SYSTEMS ACROSS THE UNION, Strasbourg, 6 July 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-26-2016-INIT/en/pdf>.

В методологической части, предлагаемые в рамках законопроекта положения также не решают следующие базовые задачи:

□ Отсутствует система критериев отнесения тех или иных категорий объектов к критической инфраструктуре сети «Интернет»; также не приводятся измеримых параметров, пороговых значений и иных метрик и инструментов, позволяющих прозрачно и объективно устанавливать целесообразность причисления тех или иных объектов к критической инфраструктуре российского национального сегмента сети «Интернет». В отсутствие такой базовой методологической системы представляется затруднительным обеспечить прозрачное, эффективное и предсказуемое для отраслевых игроков дальнейшее развитие государственной политики и регуляторного подхода в рассматриваемой области. Международные практики в данной сфере (в том числе федеральное законодательство и ведомственные НПА ФРГ за 2015-2016 г.) иллюстрируют возможные образцы транспарентного и объективного подхода, при котором сам состав и перечень категорий критически важных услуг ИТ-сектора и их операторов вытекает из системы измеримых критериев и показателей их критичности для оказания тех или иных услуг конечным пользователям. Аналогичный подход развивается и в рамках ЕС.

□ Отсутствует система уровней критичности/опасности рассматриваемых категорий объектов, а также какая-либо иная система их приоритизации и ранжирования с точки зрения формулируемой авторами законопроекта задачи обеспечения целостности, непрерывности, стабильности и отказоустойчивости и защищенности объектов информационной инфраструктуры российского национального сегмента сети «Интернет». Отсутствие методологического аппарата в этой части противоречит как российским, так и международным практикам обеспечения безопасности КВО с учетом необходимости концентрации ограниченных ресурсов на наиболее приоритетных/опасных/ключевых объектах.

□ В законопроекте не формулируются и вообще не приводятся элементы системы целеполагания государственной политики в сфере защиты критической инфраструктуры, в том числе по рассматриваемому сектору (национальный сегмент сети «Интернет»), а также не рассматриваются конечные состояния защищенности/безопасности критических объектов и не приводится система целевых показателей для реализации государственной политики.

Перечисленные необходимые компоненты всеобъемлющего государственного подхода к регулированию критической информационной инфраструктуры представляется целесообразным разработать и закрепить в рамках базового федерального закона РФ, который бы закладывал необходимые терминологические, методологические основы и базу целеполагания по защите КИИ по всем основным секторам экономической деятельности. На данный момент такой закон не принят, однако некоторые проекты ФЗ, в целом отвечающие перечисленным задачам, находятся в процессе разработки и обсуждения.

С учетом приведенных замечаний, представляется целесообразным исключить упоминания и определение «критической инфраструктуры» из текста рассматриваемого законопроекта до момента принятия базового федерального закона РФ по вопросам регулирования и защиты КИИ.

3. Имеются нормы двойного толкования

Абзац 4 пункта 7 статьи 1 законопроекта устанавливает, что «операторы связи при осуществлении деятельности по оказанию услуг по пропуску трафика вправе подключать используемые ими сети связи к точкам обмена трафиком на территории Российской Федерации, которые включены в реестр в составе Государственной информационной системы обеспечения целостности, устойчивости и безопасности функционирования российского национального сегмента сети «Интернет»» и может быть трактована

Указанная норма имеет двойное толкование и может быть трактована следующим образом: оператор связи имеет право подключаться только к тем точкам обмена трафиком, которые есть в реестре. Соответственно, предполагает ограничительный характер для участников рынка.

При этом проектируемая норма не устанавливает требования для включения точек обмена трафиком в указанный реестр, порядок принятия решения о включении в реестр, порядок его ведения и предоставления сведений из указанного реестра.

Кроме того, не устанавливаются правовые последствия несоблюдения оператором связи данной нормы, а учитывая некорректность определения понятия «точка обмена трафиком» делает данную норму фактически невыполнимой.

Учитывая изложенное, предлагается исключить абзац 4 пункта 7 из текста законопроекта.

4. Требуют уточнения вопросы работы операторов связи с информацией из ГИС

Абзац 2 пункта 8 статьи 1 законопроекта предоставляет операторам связи право использовать сведения, полученные из государственной информационной системы обеспечения целостности, устойчивости и безопасности функционирования российского национального сегмента сети «Интернет». При этом не устанавливают обязанности оператора ГИС по их предоставлению, а также сроки и порядок такого предоставления.

Конструкция нормы является непроработанной еще и потому, что не определяются случаи и способы использования информации из ГИС, а также правовые последствия неиспользования такой информации или ее использования как для самих операторов связи, так и для иных участников рынка.

Учитывая изложенное, предлагаем изменить конструкцию нормы, установив обязанность оператора ГИС предоставлять информацию из нее по запросу оператора связи или установить, что данная информация является открытой для операторов связи в круглосуточном режиме, а также уточнить состав предоставляемой операторам информации.

5. Требуют дополнительного обоснования вопросы финансирования критической инфраструктуры НССИ

В пункте 9 статьи 1 законопроекта предлагается осуществлять финансирование деятельности по управлению национальной доменной зоной ru, .рф и инфраструктурой, обеспечивающей ее функционирование, а также государственной информационной системы обеспечения целостности, устойчивости и безопасности функционирования российской части сети «Интернет» из резерва универсального обслуживания.

При этом, в действующей редакции Закона о связи из резерва универсального обслуживания финансируются социальные функции, необходимые конечному абоненту. Предлагаемые же законопроектом функции по управлению инфраструктурой НССИ социальными не являются.

Деятельность по управлению указанными доменными зонами – является действующей бизнес-моделью, осуществляемой АНО КЦ, с устойчивым финансированием.

Государственные информационные системы традиционно финансируются за счет бюджета Российской Федерации. В случае, если услуги указанной в законопроекте ГИС потребуются организациям и (или) гражданам, целесообразно использовать в установленном порядке действующий механизм взимания государственной пошлины.

Кроме того, возрастание направлений расходования средств резерва неминуемо приведет к необходимости его увеличения, что существенно повысит нагрузку на операторов связи в форме повышения размера отчислений в указанный фонд, либо приведет к недофинансированию двух социальных направлений, которые на сегодняшний день обеспечиваются благодаря данному резерву.

Учитывая изложенное, норма, предлагаемая пунктом 9 статьи 1 законопроекта, нуждается в дополнительном обосновании, предоставлении гарантий отказа от увеличения сборов с операторов связи в указанный резерв или исключения из текста законопроекта пункта 9 статьи 1.

6. Отсутствует определение понятия «ресурсы национальных доменных имен»

В пункте 6 статьи 1 к исключительному праву государства отнесено регулирование ресурсов национальных доменных зон. При этом, из текста законопроекта невозможно сделать вывод, что такое «ресурсы национальных доменных имен».

В определении и дальнейшем описании ресурсов НССИ необходимо обращать внимание не только на адресные зоны DNS первого уровня .ru и .xn--p1ai (.рф), но и иные адресные зоны, связанные с Российской Федерацией, а именно:

- иные зоны первого уровня, связанные с Российской Федерацией или её субъектами, например .su, .moscow,
- зоны связанные с выделенной нумерацией E.164, например, 8.7.e164.arpa,

- зоны связанные с номерными ресурсами интернет, выделенные организациям и физическим лицам, зарегистрированным на территории Российской Федерации, либо используемые на указанной территории, такие как обратные зоны DNS, например, 128.173.95.in-addr.arpa.,

- зоны ресурсов, связанных с разрешением IRI, URI, URN, выделенных Российской Федерации или физическим лицам и организациям, зарегистрированных на территории Российской Федерации, например, с разрешением ISBN по группе и коду российских издательств,

а также номерные ресурсы интернет, выделенные организациям и физическим лицам, зарегистрированным на территории Российской Федерации, либо используемые на указанной территории, такие как адреса IPv4, IPv6 и номера автономных систем.

Также важно отметить, что, несмотря на упомянутые в тексте законопроекта международные договора, на текущий момент Российская Федерация не входит в какие-либо международные соглашения касающиеся распределения адресно-номерного ресурса интернет, а распределение указанных ресурсов находится в ведении иностранных организаций, не являющихся межгосударственными по своей сути, что фактически приводит к отсутствию участия Российской Федерации в распределении адресно-номерных ресурсов интернет.

7. Редакционные замечания

В определении государственной информационной системы обеспечения целостности, устойчивости и безопасности функционирования НССИ, содержащемся в абзаце 3 пункта 5 статьи 1 законопроекта, говорится об «иных критических элементах НССИ». Вместе с тем, в пункте 4 статьи 1 дан закрытый перечень объектов, отнесенных к критической инфраструктуре НССИ.

В абзаце 3 пункта 7 статьи 1 устанавливаются требования к «системам точек обмена трафиком», при этом такое понятие в законопроекте также отсутствует.

8. Требуется продления процедура ОРВ

На regulation.gov.ru не размещено уведомление о начале разработки данного законопроекта.

При этом, в соответствии с абзацем 2 пункта 9 Постановления Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»:

«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.»

В качестве обоснования отсутствия уведомления о разработке законопроекта значится поручение Совета Безопасности Российской Федерации, что не попадает под установленный перечень оснований для возможного отказа от публикации уведомления.

Помимо отказа от публикации уведомления, разработчиком неверно определена степень оценки регулирующего воздействия. Законопроект подлежит общественному обсуждению в течение 15 дней с даты его публикации, что соответствует низкой степени оценки регулирующего воздействия.

При этом, законопроект 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 степени оценки регулирующего воздействия (не менее 20 дней публичного обсуждения) или высокой степени ОРВ (45 дней соответственно).

В связи с чем, разработчику стоит либо уточнить основание разработки законопроекта и продлить сроки обсуждения законопроекта, либо заново провести процедуру размещения законопроекта на regulation.gov.ru