

УДК 351

ББК 67.401.11

DOI 10.22394/1682-2358-2020-3-96-102

*V.S. Isakova, competitor of the Constitutional and Administrative Law Department, Nizhny Novgorod Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

### THE LAW ON “SOVEREIGN RUNET”: PREPARATION OF BY-LAWS

The process of preparation and adoption of by-laws necessary for the implementation of Federal Law dated 01.05.2019 No. 90-FZ, also known as the “Law of Sovereign RuNet” is considered. It is noted that the federal law, affecting the vast layer of legal regulation of the Internet, is backed up by underdeveloped by-laws and regulations. Measures are proposed that contribute to the effective legal establishment of the “Sovereign RuNet”.

*Key words and word-combinations:* the Internet, RuNet legal regulation, regulatory impact assessment, by-laws and regulations, Roskomnadzor.

*В.С. Исакова, соискатель кафедры конституционного и административного права Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: isakovavs@kvantorium52.ru)*

### ЗАКОН «О СУВЕРЕННОМ РУНЕТЕ»: ПОДГОТОВКА ПОДЗАКОННОЙ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ

*Аннотация.* Рассматривается процесс подготовки и принятия подзаконной нормативной правовой базы, необходимой для реализации Федерального закона «О суверенном Рунете». Отмечается, что Федеральный закон подкреплён непроработанными подзаконными нормативными правовыми актами. Предлагаются меры, способствующие эффективному правовому становлению «суверенного Рунета».

*Ключевые слова и словосочетания:* Интернет, правовое регулирование Рунета, оценка регулирующего воздействия, подзаконные нормативные правовые акты, Роскомнадзор.

Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О связи” и Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”», который в средствах массовой информации получил также названия «Об автономном Рунете», «О суверенном Рунете», «Об изоляции Рунета», «Об устойчивом Рунете» вступил в силу 1 ноября 2019 г. [1; 2].

Указанный нормативный правовой акт направлен на обеспечение устойчивости, безопасности и целостности функционирования сети «Интернет» в Российской Федерации в случае резкого ухудшения внешнеполитических отношений между Россией, США и странами Евросоюза и «отключения» России от мирового Интернета. Еще на этапе разработки данного Закона, длившегося с 2016 по 2019 г., возник широкий общественный резонанс и оживленная дискуссия вокруг нововведений, которые он повлечет. Результаты данной дискуссии нашли отражение в научных публикациях.

Так, А.В. Терёхина отмечает, что «законопроект ставит функционирование сетей связи в абсолютную зависимость от одного органа исполнительной власти», а также что «поспешно перенимать данный опыт (зарубежных стран. — В.И.) не стоит» [3]. В.С. Коляса приводит перечень отсутствующей в законопроекте № 608767-7 «О суверенном Рунете» «важной правовой информации, регламентирующей осуществление правоотношений в сети Интернет», среди которых следующее: не определено правовое положение понятия «угроза»; не уточняется работа «дублирующей системы блокировок», которая будет осуществлять блокировку интернет-сайтов; обязательность подключения к системе доменных имен всех интернет-сайтов и другое [4]. Многие авторы приводят сравнение с обособленным национальным сегментом сети, действующим в КНДР [3; 5]. Тем не менее, несмотря на обширное внимание со стороны СМИ и рядовых пользователей Интернета, процесс подготовки столь значимого законопроекта, равно как и процесс подготовки и принятия подзаконных НПА, необходимых для его реализации, не подвергался всестороннему рассмотрению со стороны ученых-правоведов, о чем свидетельствует малое число научных публикаций. По результатам анализа публикационной активности в научной электронной библиотеке ELibrary за 2019 г. только 26 статей были посвящены юридической оценке Закона «О суверенном Рунете». Эти статьи были опубликованы уже на этапе принятия законопроекта и вступления его в силу и, соответственно, существенно повлиять на ситуацию не могли.

По прошествии полугода с момента вступления в силу Закона «О суверенном Рунете» уже можно сделать определенные выводы о том, насколько данный нормативный правовой акт был проработан на этапе принятия и какие изменения внес в порядок функционирования государственных и общественных структур. Целью данной статьи является анализ процесса подготовки и принятия подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О связи” и Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”».

Переходя к рассмотрению подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для реализации Закона, необходимо раскрыть, какие ведомства и почему должны были быть задействованы в дополнительном нормотворческом процессе.

Рассматриваемый Федеральный закон предполагает создание полностью независимой инфраструктуры для функционирования Интернета в России: установку государственного оборудования на точки обмена трафиком и фильтрации трафика (Deep Packet Inspection; DPI) внутри страны и линиях связи, пересекающих границу России; создание реестра точек обмена трафиком и

использование операторами связи исключительно этих точек обмена; передача «централизованного управления» [6] Рунетом Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее — Роскомнадзор), создание национальной системы доменных имен (компьютерной распределенной системы для получения информации о доменах) и многое другое. Таким образом, Закон напрямую задействует Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, Роскомнадзор и Правительство РФ.

Согласно графику, утвержденному вице-премьером М.А. Акимовым в мае, к 1 августа 2019 г. должно было быть разработано и принято 29 актов [8]. По состоянию на февраль 2020 г., по данным Телеком-ревью, этих подзаконных актов насчитывается 35, не считая актов, направленных на обеспечение функционирования Центра управления сетью связи общего пользования (который должен быть создан во исполнение ст. 65.1 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи») [9]. Задача по разработке этих документов возложена на Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (8 актов), Роскомнадзор (21 акт) и Правительство РФ (13 актов). Среди них следующие:

Требования к функционированию систем управления сетями связи при возникновении угроз устойчивости, безопасности и целостности функционирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сети связи общего пользования (Минкомсвязи);

Порядок установки, эксплуатации и модернизации в сети связи оператора связи технических средств противодействия угрозам (Правительство РФ);

Требования к функционированию технических и программных средств в целях выявления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сетевых адресов, соответствующих доменным именам (Минкомсвязи);

Положение о центре мониторинга и управления сетью связи общего пользования в составе радиочастотной службы (Роскомнадзор);

Порядок создания национальной системы доменных имен, в том числе формирования информации, содержащейся в ней (Роскомнадзор);

Правила использования национальной системы доменных имен, включая условия и Порядок предоставления доступа к информации (Роскомнадзор);

Новые дополнительные полномочия Минкомсвязи по принятию требований, установленных Законом № 90-ФЗ (внесение изменений в Положение о Минкомсвязи);

Новые дополнительные полномочия Роскомнадзора по принятию требований, установленных Законом № 90-ФЗ (внесение изменений в Положение о Роскомнадзоре) и многие другие.

По состоянию на февраль 2020 г. 34 нормативных правовых актов приняты в срок до 1 ноября. Из них 12 приняты и зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ в срок до 1 ноября; 22 приняты в срок, однако из-за возвратов на доработку зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ в период с ноября 2019 по январь 2020 г.; 4 приняты с опозданием (январь — февраль 2020 г.), 3 — проект не опубликован; 1 — опубликован проект, отказ от дальнейшей разработки.

Как видно, на текущий момент принято 90% нормативных актов, необ-

ходимых для реализации Закона, однако, согласно проведенному анализу, 26 из 38 принятых актов были приняты с отставанием от ранее утвержденного графика. По нашему мнению, основной причиной данных задержек послужило нарушение при принятии данных документов процедуры прохождения общественного обсуждения. Рассмотрим, с чем это связано.

Большинство ведомственных приказов проходили общественные обсуждения на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (НПА) в соответствии с Регламентом Правительства РФ (постановление Правительства РФ от 1 июня 2006 г. № 260) и в соответствии с Правилами:

- постановление Правительства РФ 17 декабря 2012 г. № 1318 для НПА, влияющих на предпринимательскую деятельность;
- постановление Правительства РФ 25 августа 2012 г. № 851 для НПА, подлежащих размещению для обсуждения, но не влияющих на предпринимательскую деятельность.

НПА, размещенные по правилам постановления № 1318, должны проходить процедуру оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Целью оценки регулирующего воздействия проектов актов и проектов решений являются определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации [10].

Возможны три степени регулирующего воздействия:

высокая — проект акта содержит ранее не предусмотренные обязанности, запреты или ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

средняя — проект акта содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к увеличению ранее предусмотренных расходов;

низкая — проект акта не содержит положений, предусмотренных высокой и средней степенью ОРВ, однако подлежит оценке.

Так, поясняет эксперт по блокировкам, отслеживающий работу Роскомнадзора, Ф. Кулин, «недостаточно просто переопределить степень воздействия как высокую. Пункт 15 Правил проведения ОРВ определяет в том числе и правила заполнения сводного отчета. Для высокой степени регулирующего воздействия обязательно оценить расходы и доходы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений, проанализировать влияние социально-экономических последствий реализации проекта

акта на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства, внести положения об отмене соразмерных требований в той же области правового регулирования в соответствующей сфере предпринимательской или иной экономической деятельности в соответствии с утвержденной Министерством экономического развития Российской Федерации методикой оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования» [11].

В ходе анализа карточек проектов подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для реализации Закона и размещенных на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов [12], выявлены следующие нарушения у большинства (22) НПА:

- некорректно определена (занижена) степень регулирующего воздействия;
- не заполнен сводный отчет в соответствии с высокой степенью регулирующего воздействия
- нарушены сроки публичного обсуждения в соответствии с высокой степенью регулирующего воздействия;
- документ был существенно переработан, но не размещен повторно для общественного обсуждения;
- опубликованный документ сильно отличается от того, что был размещен на портале проектов нормативных актов.

Данные нарушения в той или иной степени наблюдаются в процедуре принятия пяти из восьми проанализированных проектов постановлений Правительства РФ и для тринадцати из шестнадцати проектов ведомственных актов.

Итак, с чем может быть связано такое количество нарушений при подготовке подзаконной нормативной правовой базы, необходимой для реализации Закона «О суверенном Рунете»?

Выделим следующие основные проблемные моменты:

- Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 90-ФЗ полностью меняет специфику правового регулирования работы информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», вводит новые, ранее не использовавшиеся в правовой базе, категории (национальная система доменных имен, система DPI и др.), наделяет федеральные министерства и службы обширным перечнем прав;
- несмотря на то что о необходимости принятия решений, «укрепляющих суверенитет российского сегмента всемирной сети», и введении «особого порядка управления Интернетом, предусматривающего возможность отключения России от глобальной сети», впервые было объявлено в 2014 г. [13], а в 2017 г. в Плане мероприятий по направлению «Информационная безопасность» программы «Цифровая экономика Российской Федерации» была прописана задача «обеспечения целостности, устойчивости и безопасности функционирования российского сегмента сети Интернет» [14], подготовка подзаконной нормативной правовой базы началась не за два года до, а уже после подписания Президентом РФ Закона в мае 2019 г. (согласно графику, утвержденному вице-премьером М.А. Акимовым). Непроработанные с юридической и технических точек зрения документы не прошли стадии общественного контроля, что также затянуло процесс их принятия;
- процесс принятия подзаконных нормативных правовых актов сопровождался обширным общественным резонансом, обсуждением технических и

правовых сложностей с представителями IT и бизнес-сообществ и операторов связи, обсуждением на портале проектов нормативных правовых актов. Однако впоследствии принимались акты, не доработанные по результатам обсуждений, а существенно отличающиеся по тексту от представленных на портале. Соответственно, сроки публичного рассмотрения значительно увеличивали время принятия подзаконного акта, но не улучшали качество и проработанность документа.

Таким образом, федеральный закон, затрагивающий обширный пласт правового регулирования работы сети «Интернет», подкреплен непроработанными подзаконными нормативными правовыми актами, которые должны были быть приняты в максимально короткий срок (два месяца) и впоследствии принятые с нарушениями действующего законодательства. Тем не менее эксперты полагают, что «суверенный Рунет» заработает приблизительно к 2023 г. и потребует принятия еще множества нормативных правовых актов, помимо рассмотренных [15].

В данной ситуации необходим ряд мер, способствующих правовому становлению «суверенного Рунета».

Во-первых, необходимо приостановить реализацию Федерального закона № 90-ФЗ до полного принятия всего объема подзаконной нормативной правовой базы. Так, в декабре 2019 г. операторами связи Уральского федерального округа были проведены установка и тестирование необходимого для реализации данного Закона оборудования, в то время как постановление Правительства РФ, утверждающее Правила установки, эксплуатации и модернизации в сети связи оператора связи технических средств противодействия угрозам... было принято только в феврале 2020 г., то есть меры, закрепленные в Законе, были осуществлены раньше, чем принята соответствующая нормативная база.

Во-вторых, подготовка последующих подзаконных актов должна осуществляться с массовым привлечением технических специалистов и представителей интернет провайдеров — в данной ситуации, когда реализация Закона связана с масштабными технологическими изменениями на территории всей страны, законодательство не должно строиться в отрыве от практики и специалистов, которые впоследствии будут реализовывать нормы Закона. Принятие нормативных актов, уже согласованных с IT-специалистами и интернет-провайдерами, позволит ускорить их реализацию.

В-третьих, отдельным блоком подзаконных нормативных правовых актов должны идти документы, закрепляющие нормы взаимодействия интернет-провайдеров друг с другом — при проведении очередных учений, а также при установке специфического оборудования возможны масштабные технические накладки, напрямую влияющие на предоставление услуг связи населению. Избежать подобных накладок можно при тесном сотрудничестве интернет-провайдеров, предоставляющих услуги на территории проведения учений — например, путем предоставления резервных каналов связи. Договорной процесс между провайдерами не должен остаться без внимания контролирующих органов, чтобы крупные компании — так называемые провайдеры первого уровня, основные поставщики услуг связи на территории государства — не могли диктовать разорительные условия для компаний второго и третьего уровней, которые предоставляют услуги связи непосредственно отдельным пользователям.

Сегодня «суверенный Рунет» находится в самом начале своего технического и правового становления. Федеральный закон № 90-ФЗ положил начало новой эпохе государственного управления информационно-телекоммуникационной сетью «Интернет» — станет ли она эпохой цензуры и тотального контроля, как опасаются критики, или же эпохой свободного и безопасного Интернета — зависит от грамотного подхода законодателя к разработке подзаконной нормативной базы, согласованного с представителями интернет-провайдеров и бизнес-сообщества.

#### Библиографический список

1. Изоляция Рунета: закон принят. А что дальше? / Агентство новостей ТВ2. 2019. 7 мая. URL: <https://tv2.today/Istorii/Izolyaciya-runeta-zakon-prinyat-a-chto-dalshe>
2. Устойчивый Рунет уже здесь: как изменится жизнь россиян / АО «Газета.Ру». 2019. 1 нояб. URL: [https://www.gazeta.ru/tech/2019/10/31/12787022/safe\\_runet.shtml](https://www.gazeta.ru/tech/2019/10/31/12787022/safe_runet.shtml)
3. Терёхина А.В. Правовое регулирование «суверенного Интернета» в системе обеспечения безопасности государства // Актуальные проблемы науки и практики: гатчинские чтения – 2019. Гатчина, 2019. С. 333–336.
4. Коляса В.С. Правовые проблемы законопроекта № 608767-7 «О суверенном Рунете» // Интернаука: электронный научный журнал. 2019. № 18(68). С. 95–97.
5. Баратулы М. Информационный суверенитет как элемент государственного суверенитета в России // Система конституционного права современной России: ценности, принципы, институты и нормы: материалы XI Международного конституционного форума, посвященного 110-летию Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского. Саратов, 2020. С. 190–193.
6. Роскомнадзор поиграет с «ядерной кнопкой» // Новая газета. 2019. 16 апр. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2019/04/16/80247-roskomnadzor-poigraet-s-yadernoy-knopkoj>
7. В России вступил в силу закон о «суверенном Рунете» / Информационное агентство «РБК». 2019. 1 нояб. URL: [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/01/11/2019/5dbb1cb49a794777b009bd6](https://www.rbc.ru/technology_and_media/01/11/2019/5dbb1cb49a794777b009bd6)
8. Телеграм-канал «Телеком-ревью» / Мессенджер «Telegram». URL: [https://t.me/gip\\_24/2820](https://t.me/gip_24/2820)
9. Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений евразийской экономической комиссии (утв. постановлением Правительства РФ 17 дек. 2012 г. № 1318 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
10. Подзаконные акты «суверенного Рунета» оказались под пристальным наблюдением / Информационно-аналитическое агентство «Телеком-Дэйли». 2019. 1 июля. URL: <http://tdaily.ru/news/2019/07/01/podzakonnye-akty-suverennogo-runeta-okazalis-pod-pristalnym-nablyudeniem>
11. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#>
12. Совет безопасности обсудит отключение России от глобального интернета / Электронное периодическое издание «Ведомости». 2014. 19 апр. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/09/19/suverennyj-internet>
13. План мероприятий по направлению «Информационная безопасность» программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 18 дек. 2017 г. № 2)). URL: <http://static.government.ru/media/files/AEO92iUpNPX7Aaonq34q6VxpAHNCY2umQ.pdf>
14. Дубинка без инструкции. Подводные камни закона о суверенном Рунете // Газета «Деловой Петербург». 2019. 7 нояб. URL: [https://www.dp.ru/a/2019/11/06/Dubinka\\_bez\\_instrukcii](https://www.dp.ru/a/2019/11/06/Dubinka_bez_instrukcii)