



**Государственной Думе  
Российской Федерации  
103265, Москва  
ул. Охотный ряд, д. 1**

14 декабря 2018 года сенаторами Андреем Клишасом и Людмилой Боковой, а также депутатом Андреем Луговым был внесен в Государственную думу [законопроект № 608767-7](#), заявленный в целях обеспечения безопасного и устойчивого функционирования сети «Интернет» на территории Российской Федерации.

Несмотря на аргументированную критику законопроекта со стороны экспертов рабочей группы «Связь и IT» Экспертного совета при Правительстве РФ, Счетной палаты РФ, Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), Российской ассоциации электронных коммуникаций (РАЭК), «Большой четверки» операторов связи, телеком-компаний, интернет-омбудсмена Дмитрия Мариничева, представителей научного сообщества, технических экспертов и юристов, а также серьезный резонанс в среде российских пользователей, законопроект был принят в первом чтении 12 февраля 2019 года.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что его принятие необходимо в целях создания защитных мер для обеспечения долгосрочной и устойчивой работы сети «Интернет» в России, повышения надежности работы российских интернет-ресурсов, однако предлагаемые в законопроекте меры не соотносятся с необходимыми действиями для достижения заявленных целей. В законопроекте и пояснительной записке к нему не разъясняется необходимость правовой имплементации норм по регулированию использования доменов, путем создания национальной системы получения информации о доменных именах и (или сетевых адресах) при существующих возможностях использования альтернативных корневых DNS-серверов.

Вместе с тем, анализ законопроекта позволяет сделать вывод, что его принятие повлечет за собой создание новых правовых рисков как для самих пользователей, так и для владельцев веб-сайтов, онлайн-сервисов и мобильных приложений. После изучения текста внесенного законопроекта, сделаны следующие основные выводы:

Учитывая высокую важность принимаемого регулирования, а также озабоченность российских пользователей и IT-компаний предлагаемыми мерами, которые несут существенные риски повышения стоимости интернет-услуг и создания новой системы ограничения конституционного права на доступ и распространение информации:

### **Просим:**

Инициировать публичное слушание через интернет законопроекта № 608767–7 с привлечением к открытому общественному обсуждению граждан России, общественные организации и ассоциации интернет-компаний, экспертные отраслевые сообщества и научные круги. Напомню, что прецеденты таких общероссийских обсуждений законопроектов уже были в нашей стране, например, когда на онлайн-площадках были выставлены для приёма замечаний от граждан проекты законов о полиции и рыболовстве.

**Совет Правозащитного центра «Мемориал»**

Приложение: выводы экспертов, сделанные на основе изучения текста внесенного законопроекта.

## **Выводы экспертов, сделанные на основе изучения текста внесенного законопроекта**

1. В тексте законопроекта не разъясняется при каких обстоятельствах и условиях может осуществляться централизованное управление сетями связи, какие иные лица, кроме операторов связи, собственников и владельцев сетей связи, обязаны выполнять указания в рамках централизованного управления сетью связи общего пользования, что создает возможности злоупотреблений со стороны должностных лиц уполномоченного органа и нарушает принцип правовой определенности, требующий ясности и постоянства в правовом положении субъектов и содержании правовых норм. В частности, нормы законопроекта совпадают с целями и задачами федерального закона от 26.07.17 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации». Указанный закон до настоящего времени не реализован, хотя он распространяет свое действие на сети всех операторов связи. Следует принимать во внимание, что для любых сетей операторов связи с более 3 000 абонентов предъявляются и без того достаточно серьезные требования защищенности и взаимодействия с ГосСОПКА. В частности, в соответствии с ч.5 ст.6 ФЗ от 26.07.17 № 187-ФЗ, Минкомсвязи России по согласованию с ФСБ России должно было принять «Порядок, технические условия установки и эксплуатации средств, предназначенных для поиска признаков компьютерных атак в сетях электросвязи, используемых для организации взаимодействия объектов критической информационной инфраструктуры», которые в настоящее время находятся на стадии публичного обсуждения и проведения оценки регулирующего воздействия. При этом, уже создана система и структура органов по обеспечению системы ГосСОПКА. В частности, Уполномоченным органом ГосСОПКА является Национальный координационный центр по компьютерным инцидентам (НЦКИ).
2. Выбор точек обмена трафиком для организации взаимодействия с другими операторами связи, обращение к серверам DNS для получения информации об адресах веб-ресурсов, маршрутизация сообщений электросвязи техническими средствами сети Интернет и иные виды операторской деятельности традиционно регулируются договорными отношениями между субъектами связи и другими технологическими компаниями, оказывающими услуги по маршрутизации трафика. Административное вмешательство в оказание услуг связи между субъектами противоречит принципу диспозитивности норм гражданского права и прямо нарушает право на свободу договоров, предусмотренное ст. 421 ГК РФ.

3. Законопроектом предлагается существенно ограничить права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности — операторов связи. При этом, авторами законопроекта не принято во внимание, что Конституционный суд РФ в своем Постановлении от 26.11.2012 г. № 28-П, Положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, рассматриваемое во взаимосвязи с ее статьями 8, 17, 34 и 35, содержит требования, согласно которым все возможные ограничения федеральным законом прав юридических лиц, свободы предпринимательской деятельности и регламентация вопросов их ответственности должны базироваться на общих принципах права, отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц. Такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными. Вместе с тем, предлагаемые законопроектом меры не отвечают требованиям справедливости, не являются адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и самих российских пользователей Интернета.
4. Учитывая, что в законопроекте не определены источники и порядок исполнения нового вида расходных обязательств операторов связи, можно сделать вывод, что его исполнение будет осуществляться за счет самих операторов связи. При этом, как уже было отмечено, реализация законопроекта повлечет существенные затраты для операторов, оказывающих услуги доступа к Интернету. Это не только приведет к итоговому повышению стоимости услуг доступа в Интернет для конечных потребителей, но и прямо противоречит задачам, установленным правительственной Программой по устранению цифрового неравенства (между жителями городского и сельского населения и увеличению скорости доступа россиян к интернету на скорости не менее 10 Мбит/с.) согласно статьям 57–61 ФЗ «о связи», которые были внесены Федеральным законом № 9 «О внесении изменений в Федеральный закон „О связи“» и подписаны Президентом РФ 03 февраля 2014 года.
5. Предлагаемые меры по созданию централизованной системы для ограничения доступа к информации, распространяемой посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», без участия операторов связи противоречит нормам мягкого права и международным стандартам в области обеспечения доступа к информации, а именно резолюции Совета ООН по правам человека № A/HRC/17/27 от 16 мая 2011 «Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное

выражение», резолюции «Поощрение, защита и осуществление прав человека в Интернете» A/HRC/20/L.13 от 29 июля 2012, резолюции № A/HRC/38/35 от 06 апреля 2018, в которых подчеркивается необходимость государств поощрять и облегчать доступ к Интернету и международное сотрудничество в целях развития средств массовой информации и объектов информации и коммуникации во всех странах, поддерживать принцип сетевой нейтральности (невмешательства в интернет-трафик) и воздерживаться от массового ограничения доступа к информации.

6. Положениями законопроекта избыточно расширяется компетенция Роскомнадзора по определению способов маршрутизации трафика и работы веб-сервисов, по ограничению веб-ресурсов и мобильных приложений, подпадающих под действие закона, что может привести к злоупотреблениям должностными полномочиями и необоснованному возложению новых прав и обязанностей на отдельных участников рынка.
7. В настоящее время в связи с применением норм статей 15.1–15.8 ФЗ №149 «Об информации» в Едином реестре запрещенных сайтов Роскомнадзора содержится более 152 000 записей о блокировках веб-ресурсов и сервисов. Сопутствующим блокировкам в связи с ограничением доступа по IP-адресам подвергается еще [несколько миллионов интернет-ресурсов](#). На ситуацию с непропорциональными блокировками сайтов неоднократно обращалось внимание со стороны институтов гражданского общества. В 2018 году 52 правозащитные неправительственные организации заявили в Совет по правам человека ООН об угрозе для свободы интернета в России, указав на систематическое ограничение распространения информации со стороны российских органов исполнительной власти с давлением на пользователей и интернет-компании. Тем не менее, существующая в настоящий момент транспарентность процесса ограничения доступа к веб-ресурсам позволяет с помощью [различных сервисов](#), агрегирующих информацию, осуществлять общественный контроль и восстанавливать доступ к незаконно ограниченной информации. Предлагаемая в законопроекте новая централизованная система блокировок веб-сайтов и сервисов не предусматривает возможностей независимого контроля и надзора за исполнением закона со стороны органов прокуратуры либо иных органов, что с большой долей вероятности приведет к множеству злоупотреблений и незаконному ограничению прав российских пользователей и субъектов экономической деятельности на свободный поиск, передачу, получение, распространение информации, гарантированного ст.29 Конституции и ст. 8 ФЗ № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».