Минкомсвязь России

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта акта |
| от 23 марта 2017 г. № ДА-П12-102-6471 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке, сроках и объеме хранения операторами связи текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных сообщений пользователей услугами связи»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект постановления Правительства Российской Федерации
«О порядке, сроках и объеме хранения операторами связи текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных сообщений пользователей услугами связи» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минкомсвязью России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта разработан в целях реализации Федерального закона
от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон
«О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»
(далее – Закон № 374-ФЗ).

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 23 декабря 2016 г. по 27 января 2017 г.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru>,
ID проекта – 02/07/12-16/00060566.

Пунктом 7 сводного отчета указано, что действие проекта акта будет распространяться на более чем 10 тысяч операторов связи.

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России проведены дополнительные публичные консультации по проекту акта с 27 марта по 5 апреля 2017 г. По итогам проведения публичных консультаций поступили замечания и предложения Российского союза промышленников и предпринимателей, ПАО «Ростелеком», ПАО «МегаФон», ПАО «МобильныеТелеСистемы», ПАО «ВымпелКом»,
ПАО «МГТС» и ООО «ПРЕСТИЖ-ИНТЕРНЕТ», учтенные при подготовке настоящего заключения.

По результатам рассмотрения проекта акта Минэкономразвития России отмечает следующее.

1. В соответствии с информацией, представленной в пункте 11 сводного отчета, стоимость затрат, необходимых на реализацию предлагаемого проектом акта регулирования составит около 3 трлн. руб. по оценкам ФСБ России
и 4,5 трлн. руб. – по оценкам Минкомсвязи России. Рядом участников рынка услуг связи приводятся оценки затрат в пределах от в 5,2 трлн. руб
до 10 трлн. руб.[[1]](#footnote-1) При этом затраты на создание необходимой инфраструктуры для размещения оборудования и организации необходимых каналов связи могут составить до 50% от стоимости закупки оборудования.

Необходимо отметить, что по данным официального сайта Минкомсвязи России совокупный доход от оказания услуг связи в целом по всем хозяйствующим субъектам за 2015 г. составил 1,672 трлн. руб., а за 2016 г.
– 1,657 трлн. руб.[[2]](#footnote-2) (с учетом дохода от почтовой связи, местной телефонной связи, использования таксофонов и т.д.).

Таким образом, объем затрат, необходимых на реализацию мероприятий, предусмотренных проектом акта, может превышать совокупный годовой объем доходов в целом по отрасли за 6 лет, в связи с чем предлагаемое регулирование несет в себе риски отсутствия у операторов связи финансовых возможностей для их реализации, а также ставит под вопрос достижения целей, поставленных Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной поручением Президентом Российской Федерации
 от 7 февраля 2008 г. № Пр-212, Стратегией развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 - 2020 годы и на перспективу до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 2036-р, и Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г.
№ 313.

Учитывая, что приведенные расходы, в том числе на реализацию требований проекта акта, операторы связи должны будут отнести на себестоимость оказания услуг, результатом может стать рост тарифов.[[3]](#footnote-3)

В ходе подготовки настоящего заключения в адрес Минэкономразвития России были представлены следующие оценки объема расходов, необходимых для реализации требований проекта акта.

1.1. Согласно данным ПАО «МобильныеТелеСистемы» стоимость системы обработки голосовой информации и SMS-сообщений в сети мобильного доступа по данным производителей оборудования СОРМ, с учетом отсутствия технических требований к создаваемой инфраструктуре, может составить
около 10,3 млрд рублей (в том числе для московского региона – 560 млн. руб., для всех остальных регионов сети ПАО «МТС» - 9,8 млрд. руб.).

1.2. При этом стоимость оборудования хранения и обработки голосовой информации и SMS-сообщений на сетях фиксированной связи не учтена в вышеуказанной сумме, так в соответствии с позицией участников публичных консультаций на рынке коммуникационного оборудования отсутствует оборудование обеспечивающее организацию «съема» голосового трафика на этих сетях.

Оценочная стоимость создания хранилища данных, емкость которого будет достаточной для хранения требуемого объема данных, составит около 574,4 млрд. руб.

При этом в данной сумме не учетны:

- затраты на строительство и энергообеспечение центра обработки данных, стоимость оборудования для перехвата и индексации сообщений пользователей и программного обеспечения для него (в связи с отсутствием технических требований);

- необходимость обновления оборудования по хранению данных, c учетом его технологических особенностей, через 7 лет, что потребует дополнительных вложений в проект в размере не менее, чем 90% от первоначальных затрат.

При этом капитализация компании, исходя их текущей стоимости акций на фондовой бирже, составляет около 600 млрд. руб. Выручка ПАО «МТС» в Российской Федерации от услуг связи в 2015 году составила 357,8 млрд. руб. (или 62% от объема расходов, необходимых на реализацию требований проекта акта), а в 2016 году – 356,2 млрд. руб. (или 62% от требуемого объема финансовых ресурсов).

Расходы группы компаний МТС в России за 6 лет (2010-2015) на развитие бизнеса, в том числе строительство сети связи, составили 455,1 млрд. руб.

Учитывая изложенное, объем затрат, требуемых для реализации проекта, акта несоразмерен финансовым возможностям операторов связи. Возложение указанных финансовых обязанностей приведет к убыткам компании.

1.3. ПАО «МегаФон» приведена следующая оценка ожидаемых затрат и объемов хранимой информации:

При пропускной способности сети ПАО «МегаФон»
в 2600 Гбит/с (значение показателя будет увеличиваться по причине развития технологии LTE), хранению подлежит порядка 2,6 Эбайт с 2018 г., 6,6 Эбайт с 2019 г. (с учетом планируемого расширения пропускной способности до
3300 Гбит/с).

Таким образом, на исполнение требований проекта акта ПАО «МегаФон» потребуется потратить более 938 млрд. рублей, что превышает годовую выручку компании за три года. При этом текущие затраты МегаФон на системы СОРМ составляют ежегодно порядка 1,2 млрд. руб., общие затраты компании (CAPEX) на развитие сетей связи – порядка 70 млрд. руб.

1.4. Согласно оценкам ПАО «МГТС», объем хранилищ, которые компания обязана будет создать во исполнение Закона № 374-ФЗ к 1 января 2019 г.,
с учетом требований проекта акта, должны составить 2940 Пбайт. Исходя из стоимости хранения в 800 долл. США за 1 Терабит информации и курса в 60 руб. за 1 долл. США, объем затрат на создание хранилищ составит
около 144 млрд. руб.

В 2015 г. выручка ПАО «МГТС» составила 39,4 млрд. руб.,
в том числе от оказания услуг связи – 27,4 млрд. руб. Таким образом, расходы на хранение трафика передачи данных превышают годовую выручку
ПАО «МГТС» примерно в 3,5 раза, что делает невозможным реализацию предлагаемого регулирования.

1.5. По оценке ООО «ПРЕСТИЖ-ИНТЕРНЕТ», для выполнения требований по объему хранения сообщений пользователей оператор связи должен будет развернуть сервера и дисковые массивы для хранения трафика на 94 узлах связи с общим объемом: с 1 июля 2018 г. в 80 207 Тбайт, с 1 января 2019 г. – 102 795 Тбайт.

Учитывая значительный объем требуемых к хранению данных,
их централизованное хранение является экономически нецелесообразным, в связи с необходимостью аренды или строительства специализированного центра обработки данных и организации высокоскоростных каналов по всей территории Российской Федерации, что фактически приведет к удвоению емкости магистральной составляющей сети.

Кроме того, разветвленность сети делает нецелесообразной поэтапную реализацию требований по хранению. Поэтому к 1 июля 2018 г. операторы связи будут вынуждены исполнить требования, фактически вступающие в силу
с 1 января 2019 г., в целях избежания повторности работ на всей территории Российской Федерации.

Затраты на закупку оборудования и его монтаж (включая электропитание, охлаждение и т.п.) оцениваются компанией в общей сумме около 568 млн. руб.

С учетом необходимости создания 20% резерва денежных средств для обеспечения защищенности серверов от несанкционированного доступа и на непредвиденные расходы при существующих объемах трафика, а также 20% резерва денежных средств на обеспечение расширения трафика к уровню 2019 г., потребность в капитальных расходах на создание средств накопления сообщений для сети данного оператора составляет около 795 млн. руб. [[4]](#footnote-4)

Указанные выше затраты на создание систем хранения данных составляют примерно 80% общих затрат на создание сети связи, которое осуществлялось оператором связи в течение более 10 лет. Дополнительные эксплуатационные затраты на системы поддержки хранения превышают годовую чистую прибыль компании и по оценке оператора связи составят порядка 170 млн. руб. в год, включая техподдержку со стороны вендоров.

В связи с отсутствием информации о ценах на специализированное оборудование, обеспечивающее требования рассматриваемого проекта, вышеприведенные оценки основывались на рыночных ценах на дисковое и серверное оборудование.

При этом использовались минимально возможные оценки емкости узлов связи – по логически ограниченной пропускной способности внешних каналов связи. В случае конкретизации требований, потребности в средствах накопления могут увеличиться в 10-15 раз в зависимости от уточнения термина
 «емкость узла связи».

Как отмечено участником публичных консультаций, оценить затраты на системы, обеспечивающие выделение из сетевого трафика и предоставление по требованиям уполномоченного государственного органа содержания сообщений пользователей, в настоящее время не представляется возможным по причине отсутствия на рынке телекоммуникационного оборудования подобных систем.

Кроме того, реализация предлагаемого регулирования потребует организации дополнительных каналов к пультам управления СОРМ. Поскольку значительная часть узлов сети связи компании расположена вне региональных центров, часть указанных каналов будет внутризоновыми. При отсутствии требований к этим каналам оценить затраты на их организацию не представляется возможным. Однако можно предположить, что при минимальных требованиях к каналам, приближенных к достоверным,
их организация на текущий момент увеличит операционные затраты компании на сумму в пределах 10-15 млн. руб. в год при существующих объемах трафика.

2. Согласно требованиям статьи 13 и статьи 15 Закона № 374-ФЗ,
срок хранения информации составляет **до** шести месяцев с момента окончания их приема, передачи, доставки и (или) обработки.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации
от 7 июля 2016 г. № Пр-1301, согласно которому при подготовке проектов актов, направленных на реализацию Закона № 374-ФЗ, необходимо обратить особое внимание на минимизацию рисков, уточнение этапов применения норм, требующих существенных финансовых ресурсов и модернизации технических средств хозяйствующих субъектов, попадающих под действие Закона № 374-ФЗ.

Вместе с тем в проекте акта установлен максимально допустимый согласно Закону № 374-ФЗ срок хранения голосовой информации и текстовых сообщений (в течение 6 месяцев) и максимально возможные объемы хранения сообщений электросвязи (2 Пбайт на каждый Гбит/с пропускной способности узла связи, что соответствует хранению информации в течение 6 месяцев).

При этом этапность введения требований по хранению голосовой информации и текстовых сообщений не предусмотрена проектом акта,
а этапность введения нормы, устанавливающей предельные нормы объема хранения сообщений электросвязи в сетях передачи данных
(до 1 июля 2018 г. и до 1 января 2019 г.), является крайне затруднительной.

Таким образом, разработчиком не обеспечено в достаточной мере исполнение поручения Президента Российской Федерации в полном соответствии его содержанию,а принимая во внимание требования, вводимые проектом, этапность введения норм, требующих существенных финансовых ресурсов и модернизации технических средств, не предусмотрена.

3. В рамках предлагаемых проектом акта норм остаются неурегулированными вопросы, без которых разработка технического решения для реализации установленных требований не представляется возможной:

- отсутствуют требования к структуре хранимых данных и способу их индексации;

- отсутствует указание на методы извлечения «сообщений электросвязи» (сообщений пользователей) из потока сетевого трафика с учетом применяемых на практике сетевых протоколов передачи информации, в том числе с использованием методов шифрования передаваемой информации абонентскими терминалами и формирования одновременно нескольких сессий передачи данных в терминале пользователя;

- не исключено дублирование хранимых данных как в телефонии, так и в сетях передачи данных (хранение данных в транзитных сетях или узлах связи);

- отсутствуют регламенты взаимодействия операторов связи с органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, обеспечивающие выполнение операторами связи возложенных на них Законом № 374-ФЗ обязанности предоставлять «текстовые сообщения пользователей услугами связи, голосовую информацию, изображения, звуки, видео-, иные сообщения пользователей услугами связи»;

- не обозначены требования к организации мер защиты хранимой информации, порядке и способах доступа и допуска к ней;

- не обозначены требования к резервированию и степени надежности организации хранилища данных;

- не обозначен регламент мониторинга и проверки целостности и достоверности хранимой информации, а также уничтожения информации, срок хранения которой истек.

В этой связи составление технического задания для разработки и приобретения подобного оборудования, проведение детальной оценки затрат,
а также планирование внедрения необходимых технических решений не представляется возможным.

Учитывая изложенное, считаем необходимым доработать проект акта в целях уточнения сферы действия и исключения возможности дублирования,
а также дополнения проекта акта соответствующими требованиями либо непосредственно в тексте проекта акта, либо в качестве положений об утверждении указанных регламентов, порядков и методик уполномоченными органами исполнительной власти.

4. По тексту проекта акта используются термины «сообщение электросвязи», «сообщение пользователя», «узел связи», содержание которых для целей проекта не определено, а также показатели «емкости» и «пропускной способности», методики расчета которых отсутствуют.

В этой связи Минэкономразвития России обращает внимание разработчика на необходимость уточнения вводимых проектом акта понятий.

5. Согласно пункту 4 проекта акта оператор связи, оказывающий услуги фиксированной и подвижной радиотелефонной связи, обеспечивает хранение голосовой информации и текстовых сообщений пользователей услугами связи.

В то же время в соответствии с пунктом 5 проекта акта, оператор связи, оказывающий услуги связи по передаче данных, обеспечивает хранение сообщений электросвязи, отправляемых и получаемых абонентами.

Остается не ясным, почему в первом случае речь идет о пользователях,
а во втором об абонентах. Также не ясно, каким образом оператор связи, оказывающий услуги по передаче данных, может разграничить трафик абонентов от трафика пользователей и обеспечить хранение лишь трафика абонентов.

Учитывая изложенное, Минэкономразвития России отмечает необходимость предоставления разработчиком дополнительных оснований в части предлагаемого способа реализации регулирования, а также внесения необходимых корректировок в текст проекта акта для исключения внутренних противоречий.

6. Проектом акта устанавливается обязанность операторов связи по хранению сообщений при оказании услуг связи по всем лицензиям, предусмотренным Перечнем наименований услуг связи, вносимых в лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2005 г.
№ 87.

Вместе с тем существует ряд услуг связи, хранение сообщений по которым представляется нецелесообразным ввиду отсутствия в них информации, подпадающей под цели Закона № 374-ФЗ, или информация по которым в соответствии с действующим законодательством хранится более длительные сроки, чем предусмотрено проектом.

Так, например, услуги по предоставлению каналов связи не предусматривают возможность идентификации информации, передаваемой по каналам связи пользователями, в том числе при ее хранении. При оказании услуг телеграфной связи в соответствии с требованиями приказа Минкомсвязи России от 11 сентября 2007 г. № 108 производится хранение всей документации, связанной с оказанием услуг телеграфной связи, включая телеграммы, в течение восьми месяцев со дня оказания услуги. Услуги телефонной связи в выделенной сети связи и услуги подвижной радиосвязи в выделенной сети связи предназначены для обеспечения основного вида деятельности организаций (например, сети связи ОАО «РЖД») и не имеют присоединения к сетям связи общего пользования.

По аналогичным основаниям представляется нецелесообразным хранение сообщений по следующим услугам:

- связи персонального радиовызова;

- местной телефонной связи с использованием средств коллективного доступа; - местной телефонной связи с использованием таксофонов;

- связи для целей кабельного вещания;

- связи для целей эфирного вещания;

- связи для целей проводного радиовещания.

В этой связи Минэкономразвития считает целесообразным исключение указанных услуг связи из-под действия проекта акта.

7. Пункт 4 проекта акта не конкретизирует время хранения голосовой информации, текстовых и иных видов сообщений, что не позволяет определить целесообразное техническое решение и объем инвестиционных затрат.

Кроме того, во избежание различных толкований данного пункта, считаем необходимым указать исчерпывающий перечень сообщений, которые обязан хранить оператор.

В пункте 5 проекта акта представляется необходимым определить конкретно виды трафика, подлежащие хранению, а также установить,
что содержание сообщений в объеме 1 Пбайт/2Пбайт на каждый Гбит/с емкости не от (пропускной способности) введенного в эксплуатацию узла связи,
а от фактического трафика.

8. Согласно пункту 7 проекта акта организуемые оператором связи каналы связи должны обеспечить «съем» содержания сообщений уполномоченными органами государственной власти.

Вместе с тем, используя каналы связи, оператор связи может лишь обеспечить доступ к хранимым сообщениям электросвязи.

При этом проект акта не содержит порядка их хранения.

9. В соответствии с пунктом 3 проекта акта требования к применяемым техническим средствам накопления устанавливает федеральный орган исполнительной власти в области связи по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Необходимо отметить, что Законом № 374-ФЗ не предусмотрено наделения федерального органа исполнительной власти полномочиями по определению требований к техническим средствам накопления.

Кроме того, определение указанных требований не является предметом регулирования проекта акта. Также необходимо отметить, что введение новых требований к оборудованию (техническим средствам накопления), отличных
от действующих, потребует обновления оборудования в целом по всем операторам связи.

Таким образом, до внесения указанной нормы в Закон о связи Минэкономразвития России не считает обоснованным ввод указанных требований в проект акта.

10. Пунктом 7 проекта акта устанавливается порядок взаимоотношений операторов связи и уполномоченного органа федеральной исполнительной власти по *передаче и хранению* сообщений, что не может регулироваться Правилами хранения операторами связи текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных сообщений пользователей услугами связи.

Кроме того, указанным пунктом проекта акта устанавливается требование об определении уполномоченным органом количества и типологии цифровых каналов, а также точки их подключения к пункту управления ОРМ, что также не может регулироваться указанными Правилами.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования.

По результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта может быть сделан вывод о наличии в проекте акта положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

|  |  |
| --- | --- |
|  | С.В. Шипов |

Исп.: С.К. Шубин

Тел. 8 (495) 650 87 00, доб. 2655

Департамент оценки регулирующего воздействия

1. В соответствии с информацией, полученной в рамках публичных консультаций. [↑](#footnote-ref-1)
2. http://minsvyaz.ru/ru/pages/statistika-otrasli/#section-351 [↑](#footnote-ref-2)
3. Согласно позиции участников публичных консультаций рост тарифов может превысить 200% от текущих значений. [↑](#footnote-ref-3)
4. Соответствует приблизительно 25% годовой выручки компании и существенно превосходит чистую прибыль и свободный денежный поток. [↑](#footnote-ref-4)