Минкомсвязь России

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта акта |
| от 3 апреля 2017 г. № ДА-П12-102-7499 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке, сроках и объеме хранения организатором распространения информации в сети «Интернет» текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных электронных

сообщений пользователей в информационно-телекоммуникационной

сети «Интернет»

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 организатором распространения информации в сети «Интернет» текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных электронных сообщений пользователей в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (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).

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 26 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 – 02/07/12-16/00060627.

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 и ПАО «ВымпелКом», учтенные при подготовке настоящего заключения.

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 не в полной мере.

Так, в соответствии с пунктом 7 сводного отчета указано, что оценка количества участников отношений разработчиком не проводилась.

Между тем, Роскомнадзором ведется реестр организаторов распространения информации в сети интернет (далее – ОРИ). При этом именно ОРИ согласно положениям Закона № 374-ФЗ являются субъектами предлагаемого проектом акта регулирования.

В соответствии с пунктом 1 статьи 10 Федерального закона  
от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» организатором распространения информации в сети «Интернет» является лицо, осуществляющее деятельность по обеспечению функционирования информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет».

Формально данное определение относит к ОРИ чрезвычайно широкий круг субъектов, включая, например, физических лиц, смонтировавших при помощи распространяемого бесплатно в сети «Интернет» программного обеспечения простейшую одностраничную версию сайта с формой обратной связи.

При этом вне зависимости от посещаемости данного сайта ОРИ обязан уведомить Роскомнадзор о начале осуществления деятельности.

В пункте 11 сводного отчета оценка вероятных расходов субъектов предпринимательской деятельности разработчиком не приводится, однако в пункте 3.3 сводного отчета указывается, что по оценке Mail.ru Group разовые капитальные расходы группы на реализацию проекта составят 1,2–2 млрд. долл. США. Дополнительные операционные расходы каждый год составят примерно   
80-100 млн. долл. США. Дополнительно 35–40 млн. долл. США в течение 3-5 лет потребуются для доработки программного обеспечения, которое необходимо для хранения пользовательской информации. Также для реализации предлагаемого регулирования потребуются дополнительно 4,5 тыс. стоек в дата-центрах. Минимальный срок строительства дата-центра соответствующего масштаба составляет 3-4 года. Согласно Rambler&Co, объем расходов на закупку (разработку), а также внедрение оборудования и программного обеспечения вырастет в два раза относительно текущего уровня.

С учетом того, что данное регулирование является комплексным[[1]](#footnote-1), следует отметить, что таким образом на субъекты предпринимательской и иной деятельности накладываются дорогостоящие, а в ряде случаев невыполнимые требования. На практике невыполнение указанных требований несет в себе риск прекращения деятельности любой компании в сфере информационных технологий, в том числе при отзыве соответствующих лицензий.

Дополнительно отмечаем, что согласно пункту 9 сводного отчета расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации предлагаемым регулированием не предусмотрено. Однако в числе ОРИ, занесенных в реестр Роскомнадзора, внесен, например, информационный ресурс ГБУ Республики Коми «Республиканский Сыктывкарский психоневрологический интернат».

Таким образом, разработчиком не были оценены расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на исполнение требований проекта акта ОРИ, являющимися органами государственной власти, бюджетными организациями, казенными предприятиями и иными аналогичными участниками отношений.

По результатам проведения анализа положений проекта акта, с учетом позиций участников публичных консультаций, Минэкономразвития России отмечает следующее.

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

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации   
от 7 июля 2016 г. № Пр-1301 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 возможный согласно Закону № 374-ФЗ срок хранения электронных сообщений (в течение 6 месяцев).

При этом этапность введения требований по хранению электронных сообщений не предусмотрена проектом акта, а этапность введения нормы, устанавливающей предельные нормы объема хранения сообщений, не предусмотрена, так как отсутствуют какие-либо требования к максимальному объему хранимой информации.

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.

Кроме того, отсутствие в проекте акта требований к максимальному объему хранения информации не позволяет провести оценку потенциальных расходов, возлагаемых на организаторов распространения информации   
(далее – ОРИ).

2. Пунктом 2 проекта акта устанавливается обязанность по хранению ОРИ «содержания электронных сообщений» пользователей сети «Интернет».

Вместе с тем изложенное не соответствует положениям статьи 15   
Закона № 374-ФЗ, в соответствии с которыми ОРИ обязан хранить сообщения целиком, но не их содержание.

Необходимо отметить, что значение термина «содержание электронных сообщений» ни Законом № 374-ФЗ, ни проектом акта должным образом не определено. При этом оно вводится только в пункте 3 проекта акта, что создает циклическую ссылку между положениями данных пунктов, когда пункт 2 проекта акта использует понятие, определяемое в пункте 3 проекта акта, на основании содержания пункта 2 проекта акта.

Изложенное на практике может привести к расширительному толкованию норм проекта акта в части возложения на ОРИ обязательств по выделению из общего объема хранимой информации содержания отдельных сообщений пользователей, их анализу и индексации, что в итоге может привести к риску нарушения права граждан на тайну связи и тайну личной жизни в соответствии с частью второй статьи 23 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, пункт 2 проекта акта содержит термин «иные электронные сообщения», значение которого остается неясным в рамках предлагаемого регулирования. Также остаются неясными критерии, по которым сообщения могут быть отнесены к категории «текстовых».

Учитывая изложенное, проект акта требует доработки в части введения соответствующих определений и исключения риска широкой трактовки реализуемых норм.

Дополнительно отмечаем, что аналогичный термин «содержание сообщений» использовался в проекте 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». По итогам рассмотрения поступивших в рамках общественного обсуждения замечаний разработчик исключил указанный термин для операторов связи. Остается неясным, по какой причине аналогичные изменения не были внесены в рассматриваемую редакцию проекта акта.

3. В соответствии с пунктом 4 проекта ОРИ должен обеспечивать установку технических средств оперативно-разыскных мероприятий   
(далее – ТС ОРМ), организовывать каналы связи для подключения ТС ОРМ к пункту управления ОРМ.

Необходимо отметить, что требования к организации взаимодействия ОРИ с органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, выходят за рамки регулирования Правил хранения ОРИ в сети «Интернет» текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Помимо изложенного, обращаем внимание разработчика на следующие риски предлагаемого регулирования:

- остаются неясными требования, устанавливаемые к ТС ОРМ, термин «пункт управления ОРМ» в проекте акта не раскрыт;

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

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

- не определен 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.

Также дополнительно отмечаем, что в проекте постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила взаимодействия организаторов распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2014 г.   
№ 743» используется терминология «технические средства и программное обеспечение (ТС и ПО ОРМ)».

Во избежание разночтений в правоприменении считаем необходимым привести терминологию к единообразию.

4. В соответствии с пунктом 4 проекта акта требования к применяемым   
ТС ОРМ определяет уполномоченный государственный орган, осуществляющий оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности в субъекте Российской Федерации.

Однако Законом № 374-ФЗ не предусмотрено наделение федерального органа исполнительной власти полномочиями по определению требований к   
ТС ОРМ, устанавливаемым и применяемым ОРИ.

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. Ранее Минэкономразвития России подготовлены заключения об оценке регулирующего воздействия   
   от 18 апреля 2017 г. № 10432-СШ/Д26и 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», от 14 апреля 2017 г.   
   № 10199-СШ/Д26и на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», от 14 апреля 2017 г. № 10198-СШ/Д26и на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2005 г. № 538» [↑](#footnote-ref-1)