*Приложение №1*

**Комиссия РСПП по связи и информационно-телекоммуникационным технологиям**

*Одобрено решением Комиссии*

*от 01.12.2017 Протокол № 8-2017*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по вопросу реализации Федерального закона № 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»

Федеральным законом от 06.07.2016 № 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 – ФЗ № 374-фз) операторы связи обязаны хранить и передавать по запросу компетентным органам:

- информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, текстовых сообщений, изображений, звуков, видео- или иных сообщений пользователей услугами связи - в течение трех лет;

- текстовые сообщения пользователей услугами связи, голосовую информацию, изображения, звуки, видео-, иные сообщения пользователей услугами связи (с 01.07.2018) - **до** шести месяцев.

Установление порядка, сроков и объемов хранения указанной информации отнесено к компетенции Правительства Российской Федерации.

В первоначальной редакции проекта Постановления Правительства РФ «О порядке, сроках и объеме хранения операторами связи текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных сообщений пользователей услугами связи» (далее – Правила хранения) Минкомсвязи России предлагало обязать операторов связи создать хранилища следующего объема:

- с 01.07.2018 - в объеме 1 Пбайт **на каждый Гбит/с** **емкости** (пропускной способности) **введенного в эксплуатацию узла связи**;

- с 1 января 2019 года в объеме 2 Пбайт **на каждый Гбит/с емкости** (пропускной способности) **введенного в эксплуатацию узла связи**.

Хранилища указанных объемов позволяли бы хранить информацию в 2018 году в течение 3 месяцев, а с 01.01.2019 года – в течение 6 месяцев.

Данное предложение Комиссией РСПП по связи и информационно-телекоммуникационным технологиям было оценено как нереализуемое. Объем подлежащей хранению отраслью информации Комиссия РСПП оценила в 157,5 Эксабайт. Создание хранилищ подобной емкости требовало бы одномоментных вложений, исчисляемых в триллионах рублей, что в несколько раз превышает годовую выручку отрасли.

Комиссией РСПП были подготовлены предложения по реализации требований ФЗ № 374-фз, направленные на соблюдение баланса интересов общественной безопасности и бизнеса, которые Президентом РСПП письмом от 27.07.2017 за № 1204/09 представлены в соответствующие органы государственной власти.

Минкомсвязи России проект Правил хранения доработан и в ноябре 2017 г. внесен в Правительство РФ.

Доработанный проект Правил хранения обязывает операторов связи, оказывающих услуги связи по передаче данных, за исключением услуг связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации, обеспечить хранение сообщений электросвязи, отправляемых и получаемых абонентами данных операторов, в технических средствах накопления информации следующего объема:

с 1 июля 2018 года в объеме 350 Тбайт информации **на 1 Гбит/с емкости** (пропускной способности) **введенного в эксплуатацию оборудования средств связи по состоянию на 01.07.2018**;

с 1 июля 2019 года объем хранения увеличивается на 15%, и далее ежегодно, до 1 июля 2023 года включительно.

В данном варианте Правил хранения частично учтены замечания, высказанные в процессе обсуждения субъектами рынка, органами государственной власти и Комиссией РСПП по связи и информационно-телекоммуникационным технологиям: почти в 3 раза сокращен начальный объем подлежащей хранению информации; введено поэтапное, сроком на 5 лет, повышение объемов хранимой информации, начиная с 2019 года; из числа подлежащих хранению исключен транзитный трафики сети передачи данных. Однако, не учтены предложения по исключению из перечня услуг, по которым устанавливается обязанность по хранению голосовой информации услуг телефонной связи в выделенной сети связи и услуг радиосвязи в выделенной сети связи. Обмен информацией в выделенных сетях происходит между должностными лицами различных предприятий, участвующих в этой деятельности. Выделенные сети по своей сути являются закрытыми сетями связи, не имеющими присоединения к сетям связи общего пользования, в которых, зачастую, применяются аналоговые протоколы передачи сообщений, не имеющие емкости (пропускной способности).Вместе с тем исполнение предлагаемых доработанными Правилами хранения требований даже на первом этапе потребует финансовых затрат операторов связи, сопоставимых с годовым объемом инвестиций на обеспечение функционирования и необходимое развитие сети связи.

Одной из причин столь высокой затратности предлагаемого регулирования заключаются в том, что исчисление объемов хранилищ, подлежащих созданию операторами связи, производится исходя из емкости (пропускной способности) сетей связи. Анализ показывает, что текущие объемы трафика в сети связи крупнейших операторов связи по меньшей мере в 2-5 раз ниже суммарной пропускной способности сданного в эксплуатацию оборудования сети передачи данных. У средних и мелких операторов связи разница может составлять до 100 раз.

Это объясняется тем, что сети связи всегда строятся «с запасом» емкости, с учетом географического резервирования и в целях обеспечения коммерческих потребностей. Кроме того, суммарная емкость сетевого оборудования не равна общей емкости сети. Суммарная емкость сети связи «большой тройки» по данным операторов связи (для организации исполнения Правил хранения) составляет свыше 11 тысяч Гбит/сек, у ПАО «Ростелеком» - свыше 10 тысяч Гбит/сек.

Основываясь на данных поставщиков оборудования СОРМ о стоимости оборудования для реализации ФЗ № 374-фз, исходя из емкости сети связи и с учетомтребований подготовленного проекта Правил хранения (хранение голосового трафика и СМС-трафика в течение 6 месяцев; трафика в сети передачи данных - 350 Терабайт на 1 Гбит/с), затраты в 2018 году только ПАО «МТС», ПАО «ВымпелКом» и ПАО «МегаФон» составят **не менее 100 млрд рублей,** в т.ч. в части голосового трафика и СМС-трафика – **не менее 15 млрд рублей**.

Причиной значительной разницы в расчетах планируемых затрат, произведенных Минкомсвязи РФ и операторами связи, является несовпадение в оценках монтированной емкости сети связи. Так, например, по данным Минкомсвязи РФ монтированная емкость сети связи ПАО «МТС» вместе с ПАО «МГТС» составляет 1,4 Тбит/с. Однако по данным ПАО «МТС» монтированная емкость только его сети составляет 5 Тбит/с.

В нормативных правовых актах (НПА) отсутствует определение методики расчета показателя «монтированной емкости (пропускной способности) введенного в эксплуатацию оборудования средств связи», что является недопустимой ситуацией с учетом важности данного показателя. Методика расчета исходного показателя для расчета емкости систем хранения должна быть определена в НПА. При этом целесообразно ориентироваться не на «монтированную емкость (пропускную способность) введенного в эксплуатацию оборудования средств связи», а на фактический среднесуточный объем трафика абонентов (пользователей) данной сети связи.

В случае принятия Правил хранения в предложенной Минкомсвязи России редакции расходы на выполнение требований ФЗ № 374-фз станут основным направлением вложений операторов связи в ближайшие годы.

Затраты такого объема отрицательно скажутся на экономическом состоянии российских операторов связи, приведут к отказу от новых инновационных проектов, а также повлекут существенное снижение сумм налоговых отчислений, поступающих в бюджет от операторов связи **(не менее 8 млрд рублей в год** от операторов «большой тройки»**).** Исходя из предполагаемой суммы затрат на реализацию Правил хранения, неизбежно **вырастут тарифы на услуги связи (от 20 до 30%)**, что может вызвать негативные социальные последствия и способствовать инфляционным процессам.

Существенно снизятся возможности участия операторов связи в реализации Программы «Цифровая экономика». Так, согласно плана мероприятий только по одному из направлений Программы - «Информационная инфраструктура», потребность в финансировании в 2018-2020 годах составляет 134 млрд рублей.[[1]](#footnote-1) Вместе с тем участие операторов связи в реализации Программы не исчерпывается мероприятиями, указанными в плане и потребует существенно больших затрат. В случае принятия Правил хранения в текущей редакции следует ожидать, что направление «Телекоммуникационная инфраструктура» Программы «Цифровая экономика», существенно замедлит, а не ускорит свое развитие.

Следует учитывать, что в связи с непрерывным ростом объемов передаваемого трафика сети связи постоянно развиваются, в том числе увеличивается их пропускная способность. По самым пессимистичным прогнозам рост мобильного трафика услуг доступа в Интернет составит 25% ежегодно в период 2017-2019 годов, а рост фиксированного трафика услуг доступа в Интернет - 32,9% в 2017 году, 27,5% в 2018 году, 26,2% в 2019 году[[2]](#footnote-2). Это потребует постоянного увеличения емкости систем хранения, то есть затрат операторов связи на реализацию ФЗ № 374-фз.

Для сокращения этих затрат операторы связи будут вынуждены при планировании инвестиций в развитие сети связи исходить не из общепринятых практик строительства сетевой инфраструктуры с запасом мощности, а из принципа минимизации расходов на строительство и эксплуатацию хранилищ передаваемой информации. Фактически это будет означать сворачивание программ развития сетей связи в России.

Закономерным результатом станет существенное замедление инновационного развития отрасли связи, в первую очередь – скорости развертывания сетей связи 5G в России. Между тем именно сети связи 5G определены как платформа для развития цифровой экономики в России.

Важно учитывать, что расходы на реализацию ФЗ № 374-фз не являются разовыми, а будут носить постоянный характер. Срок службы средств хранения информации, как правило, не превышает 5 лет. Поэтому каждые 5 лет операторы связи должны будут обновлять используемые технические средства. По оценке экспертов, расходы на эти нужды составляют до 60 % в общей сумме затрат на создание систем хранения информации.

При этом расходы на реализацию ФЗ № 374-фз не могут расцениваться как инвестиции, поскольку они никоим образом не участвуют в последующем в формировании прибыли компаний.

Необходимо также отметить, что в последнее время получают одобрение инициативы, увеличивающие фискальную нагрузку на операторов связи с 1 января 2018 года. Так, Государственной Думой Российской Федерации в 3-х чтениях принят Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов», которым предусматривается увеличение доходов бюджета за счет платы использование радиочастотного спектра на 25%. Это повлечет дополнительные расходы отрасли в 2018 году в сумме 4,9 млрд рублей, в 2019 году – 5 млрд рублей, в 2020 – 5 млрд рублей.

**Таким образом, необходимыми средствами для реализации требований ФЗ № 374-фз способами, предлагаемыми в текущей редакции проекта Постановления Правительства РФ «О порядке, сроках и объеме хранения операторами связи текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных сообщений пользователей услугами связи» без значительных для отрасли последствий, телекоммуникационная отрасль не располагает. Реализация требований ФЗ № 374-фз с июля 2018 года фактически невозможна, учитывая внутренние закупочные процедуры и процессы бюджетирования расходов операторов связи, а также ввиду отсутствия на рынке оборудования, имеющего необходимые сертификаты соответствия. На сегодняшний день отечественное оборудование, обеспечивающее реализацию ФЗ № 374-фз, только разработано и проходит испытания.**

**Без привлечения софинансирования из государственного бюджета, затраты операторов «большой тройки» на реализацию ФЗ № 374-фз возможны в сумме не более 3 млрд руб. в год (на одного оператора связи), для прочих операторов – пропорционально их объему доходов.**

Учитывая финансово-экономическое состояние телекоммуникационной отрасли, при условии ограничения роста тарифов для конечных пользователей в пределах ежегодной инфляции, а также сохранения существующих темпов строительства сетей связи, для реализации требований ФЗ № 374-фз предлагается внести в проект Постановления Правительства РФ «О порядке, сроках и объеме хранения операторами связи текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных сообщений пользователей услугами связи» изменения, предусматривающие:

**1.** Обязанность операторов обеспечить **поэтапное по регионам и срокам не позднее 2020 года включительно** введениетехнических средств хранения трафика, обеспечивающего передачу сообщений электросвязи абонентов (пользователей) данной сети связи в следующих объемах:

- хранение голосового трафика и смс-трафика в телефонных сетях и в сетях передачи данных для целей передачи голосовой информации в течение 6 месяцев;

- хранение абонентского трафика в сети передачи данных в объеме трафика абонентов (пользователей) данной сети связи за трое суток, определенного на основе фактических данных за последний квартал, определенный по формуле:

**Хр = 3\* ССТ \* N \* 1,1**

где**:**

Хр - объем хранилища;

ССТ - среднесуточный объем полного трафика на одного абонента данного региона по данным сертифицированного биллинга за прошедший полный квартал;

N - количество абонентов на конец предыдущего квартала.

Коэффициент 1,1 дает 10% запаса на рост абонентской базы, всплески трафика и непредвиденные обстоятельства.

**2.** Вопрос о реализации требований ФЗ № 374-фз после 2020 года рассмотреть с участием Минкомсвязи РФ, Минпромтора РФ, ФСБ России, а также представителей телекоммуникационного рынка в декабре 2020 года.

**3.** Исключить из перечня пункта 4 Правил хранения услуги телефонной связи в выделенной сети связи и услуги подвижной радиосвязи в выделенной сети связи.

Указанные предложения позволят реально начать исполнение ФЗ № 374-фз с учетом поручения Президента Российской Федерации «По вопросам отдельных мер государственного регулирования в сфере противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» от 07 июля 2016 г. № Пр-1301 в части уточнения этапов применения норм, требующих существенных финансовых ресурсов и модернизации технических средств хозяйствующих субъектов.

1. http://tass.ru/ekonomika/4762582 [↑](#footnote-ref-1)
2. По данным ООО Гипросвязь. [↑](#footnote-ref-2)