

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
экспертной рабочей группы федерального уровня
по результатам рассмотрения общественной инициативы
"Отменить "закон Яровой"

Москва

от 19 января 2017 г.

Настоящее экспертное заключение подготовлено в соответствии с пунктом 24 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса "Российская общественная инициатива", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 по результатам рассмотрения общественной инициативы № 36Ф28432 "Отменить "закон Яровой" (далее – общественная инициатива), получившей в ходе голосования необходимую поддержку.

Настоящее экспертное заключение подготовлено с учетом мнений членов экспертной рабочей группы федерального уровня (далее – экспертная рабочая группа), а также позиций, представленных МВД России, Минкомсвязи России, Минпромторгом России, ФАС России и ФСБ России, позиций и пояснений приглашенных экспертов и представителей отрасли связи и электронных коммуникаций. При рассмотрении общественной инициативы также было заслушано экспертное заключение, подготовленное Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

Представленная на рассмотрение экспертной рабочей группы общественная инициатива включает в себя только текст общественной инициативы. К представленному на рассмотрение экспертной рабочей группы тексту общественной инициативы не прилагаются какие-либо дополнительные материалы, в частности, отсутствует проект предлагаемого нормативного правового акта.

Общественной инициативой предлагается отменить "закон Яровой".

Следует отметить, что в тексте общественной инициативы автором не приведены какие-либо идентификационные данные законодательного акта, который предлагается отменить.

Использованы следующие термины применительно к законодательному акту, который предлагается отменить: "закон Яровой" и "антитеррористический пакет".

Проанализировав текст общественной инициативы, экспертная рабочая группа находит, что содержащееся в ней требование об отмене закона, текстуально мотивированное доводами, очевидно, относится к Федеральному закону 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 – Федеральный закон № 374-ФЗ).

В общественной инициативе приведены следующие основания для отмены "закона Яровой":

принятый закон противоречит Конституции Российской Федерации и ущемляет права человека;

отсутствует польза и целесообразность технических требований, содержащихся в принятом законе;

реализация закона потребует масштабных затрат со стороны операторов связи и распространителей информации в сети "Интернет" и может привести к банкротству многих интернет-компаний;

реализация закона может привести к снижению доходов государства от налоговых платежей, уплачиваемых операторами связи и интернет-компаниями.

Рассматривая предложения общественной инициативы, экспертная рабочая группа считает необходимым отметить следующее.

Проблема противодействия международному терроризму является одной из главнейших глобальных проблем современного мира.

В руках террористических организаций в настоящее время сосредоточены значительные финансовые ресурсы.

В совершении террористических актов используются самые современные виды оружия, технические средства и технологии.

Крупнейшие операторы связи в Российской Федерации отмечают, что с развитием новых информационных технологий многие экстремистские и террористические организации все больше активизируют свою деятельность во всемирной сети "Интернет", используя информационно-коммуникационные системы как площадку для реализации своих целей и задач.

Все вышеперечисленные обстоятельства требуют адекватного реагирования на исходящие от террористических организаций угрозы и создания эффективных механизмов противодействия терроризму.

При этом, безусловно, необходимо соблюдение баланса между потребностью в обеспечении прав и свобод граждан, в защите основ конституционного строя и национальной безопасности, а также возможными издержками при реализации нового регулирования.

Анализируя текст общественной инициативы, экспертная рабочая группа отмечает, что общественной инициативой предлагается полная отмена Федерального закона № 374-ФЗ. При этом в описательной части общественной инициативы в качестве обоснования отмены приведены содержание и возможное экономическое влияние применения норм данного закона, регулирующих исключительно вопросы хранения информации.

Следует отметить, что Федеральным законом № 374-ФЗ установлено комплексное правовое регулирование в сфере противодействия терроризму.

Так, Федеральным законом № 374-ФЗ внесены изменения в 18 законодательных актов Российской Федерации.

В целях противодействия терроризму указанным законом, в частности, установлены нормы, направленные на совершенствование законодательства в сфере оперативно-розыскной деятельности, производства и оборота оружия, воздушных перевозок, миссионерской деятельности, почтовой связи, противодействия коррупции, транспортно-экспедиционной деятельности, внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Вопросам хранения информации операторами связи и организаторами распространения информации в сети "Интернет" в Федеральном законе № 374-ФЗ посвящены лишь две статьи из девятнадцати – статьи 13 и 15.

Таким образом, экспертная рабочая группа полагает, что приведенные в общественной инициативе критические оценки в отношении Федерального закона № 374-ФЗ, касающиеся только хранения информации операторами связи и организаторами распространения информации в сети "Интернет", не могут рассматриваться как достаточные для его отмены полностью.

В отношении приведенных в общественной инициативе доводов о том, что Федеральный закон № 374-ФЗ противоречит Конституции Российской Федерации и ущемляет права человека, экспертная рабочая группа полагает необходимым отметить следующее.

Обязанности операторов связи и ограничение прав пользователей услугами связи при проведении оперативно-розыскных мероприятий и мероприятий по обеспечению безопасности Российской Федерации в настоящее время закреплены в статье 64 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ "О связи" и в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности", а также в ряде подзаконных актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актах.

В соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 2005 г. № 538 "Об утверждении Правил взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность"

операторы связи обязаны хранить в течение трех лет информацию, содержащуюся в базах данных об абонентах оператора связи и оказанных им услугах связи.

В соответствии с приказом Минкомсвязи России от 16 апреля 2014 г. № 83 установлено требование к оборудованию коммутации и маршрутизации пакетов информации, входящему в состав сети связи общего пользования и выделенных сетей связи, обеспечивать запись и хранение информации о содержании поступившей информации не менее чем по 2000 субъектам контроля за период не менее 12 часов.

Аналогичные обязанности установлены для организаторов распространения информации в сети "Интернет" в соответствии с Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 97-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей" и постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2014 г. № 743 "Об утверждении Правил взаимодействия организаторов распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации".

Таким образом, учитывая, что российским законодательством уже предусмотрены нормы в части хранения информации, по сути своей, аналогичные нормам статей 13 и 15 Федерального закона № 374-ФЗ, и соответствующие Конституции Российской Федерации, вышеуказанные доводы представляются необоснованными и неприемлемыми.

При рассмотрении доводов общественной инициативы об отсутствии пользы и целесообразности технических требований, содержащихся в Федеральном законе № 374-ФЗ, экспертная рабочая группа полагает, что необходимо учитывать мнения операторов связи и рабочей группы "Связь и информационные технологии" Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации о возможных проблемах при реализации Федерального закона № 374-ФЗ, вызванных отсутствием технических ресурсов.

Кроме того, по информации, представленной указанной рабочей группой Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, в настоящее время объем передаваемого по сетям операторов связи зашифрованного трафика составляет 49% с перспективой роста в течение ближайших трех лет до уровня 90%.

Поскольку в мире на текущий момент отсутствует соответствующая технология, оператор связи не способен анализировать данную категорию трафика. Следовательно, в перспективе почти вся хранимая информация, которая передается по сети передачи данных, может быть непригодна к анализу и использованию в работе соответствующих органов.

В отношении доводов общественной инициативы о том, что реализация Федерального закона № 374-ФЗ потребует масштабных затрат со стороны операторов связи и распространителей информации в сети "Интернет" и может привести к банкротству многих интернет-компаний, экспертная рабочая группа отмечает следующее.

На стадии рассмотрения законопроекта № 1039149-6 операторами связи приводились различные цифры предполагаемых затрат на возможную реализацию законопроекта в части обеспечения хранения информации.

В общественной инициативе указаны результаты экспертной оценки затрат на постройку инфраструктуры операторов сотовой связи – более чем 5 трлн. рублей.

Необходимо отметить, что результаты экспертных оценок были основаны на анализе текста законопроекта до его принятия, носили теоретический характер и не базировались на обоснованном анализе стоимости конкретных технических решений.

Кроме того, в редакции принятого закона нормы, регулирующие вопросы хранения информации, были существенно изменены.

Так, был конкретизирован перечень информации, подлежащей хранению, а также уменьшены и дифференцированы сроки хранения информации и данных. В частности, с трех лет до шести месяцев (максимум) был уменьшен срок хранения операторами связи и организаторами распространения информации в сети "Интернет" переданной пользователями информации.

При этом в Федеральном законе № 374-ФЗ прямо указано, что порядок, сроки и объем хранения указанной информации устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В целях минимизации, в том числе, возможной финансовой нагрузки на субъекты, на которые распространяется действие статей 13 и 15 Федерального закона № 374-ФЗ, Президентом Российской Федерации были даны поручения по вопросам отдельных мер государственного регулирования в сфере противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности (перечень поручений от 6 июля 2016 г. № Пр-1301), в соответствии с которым Правительству Российской Федерации необходимо провести соответствующую межведомственную работу, направленную на минимизацию

возможных рисков, связанных с применением положений Федерального закона № 374-ФЗ.

Кроме того, в соответствии с данным перечнем поручений заинтересованным федеральным органам исполнительной власти необходимо обратить особое внимание на уточнение этапов применения норм Федерального закона № 374-ФЗ, требующих существенных финансовых ресурсов и модернизации технических средств хозяйствующих субъектов, подпадающих под действие данного закона.

В настоящий момент Правительством Российской Федерации совместно с операторами связи и интернет-компаниями проводится работа по подготовке соответствующих решений относительно порядка, сроков и объема хранения информации, а также осуществляется подготовка нормативных правовых актов, направленных на регулирование указанных выше вопросов.

На текущий момент рассматривается несколько моделей для реализации предусмотренных Федеральным законом № 374-ФЗ требований по хранению данных с точки зрения их технико-экономической реализуемости. При этом окончательное решение по выбору соответствующей модели не принято.

Кроме того, представителями Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, а также рядом федеральных органов исполнительной власти, представивших свои позиции по общественной инициативе, было отмечено, что в отсутствие системного проекта по реализации норм статей 13 и 15 Федерального закона № 374-ФЗ, конкретных требований к хранению информации операторами связи и организаторами распространения информации в сети "Интернет" и правоприменительной практики, преждевременно делать выводы о степени экономического влияния применения норм статей 13 и 15 Федерального закона № 374-ФЗ на субъектов рынка, а также о необходимости отмены или изменения указанных норм.

Следует отметить, что ранее расчеты возможной финансовой нагрузки на операторов связи и организаторов распространения информации производились исходя из того, что хранению будет подлежать весь абонентский трафик. Однако по информации, представленной Минкомсвязи России, в ходе работы над реализацией Федерального закона № 374-ФЗ с целью минимизации затрат операторов связи на построение систем хранения информации предполагается исключить хранение избыточных данных, а именно: интернет-видео, IPTV и ряд других видов данных, обеспечивающих до 80% трафика. Такой подход мог бы положительно сказаться на снижении затрат операторов связи и организаторов распространения информации в сети "Интернет" на реализацию соответствующих положений Федерального закона № 374-ФЗ.

Согласно представленной Минкомсвязи России позиции, наибольшую практическую ценность для реализации целей Федерального закона № 374-ФЗ представляют голосовая информация и текстовые сообщения.

Согласно данным Минкомсвязи России и операторов связи, указанные выше данные составляют от 1% до 4,5% от суммарного объема предполагаемого трафика, подлежащего агрегации и хранению за шесть месяцев, который составит до 100 экзабайт информации (1 экзабайт = 1 млн. терабайт).

По информации Минкомсвязи России, учитывая данные по сетям подвижной радиотелефонной связи, предоставленные ФСБ России, а также указанный выше вариант определения объема информации, подлежащей хранению, средняя стоимость реализации хранения и обработки данных абонентов до 6 месяцев для одного оператора сотовой связи в одном субъекте Российской Федерации составит 120 млн. руб., для оператора связи московского региона – до 500 млн. руб. Совокупная стоимость внедрения для всех операторов связи составит, по оценке Минкомсвязи России, около 100 млрд. руб.

При этом на заседании представителями ПАО "МТС" и Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации были представлены иные оценки возможных затрат: от 400 млрд. руб. и выше.

Экспертная рабочая группа также поддерживает предложение Минкомсвязи России, представленное на заседании, об обеспечении поэтапного увеличения сроков и объемов хранения информации, что позволит провести необходимые подготовительные мероприятия всем заинтересованным лицам и снизит их возможные финансовые издержки.

Таким образом, экспертная рабочая группа полагает, что оценка затрат на построение систем хранения, приведенная в общественной инициативе, не является актуальной и корректной.

Вместе с тем, экспертная рабочая группа, с учетом мнений представителей операторов связи и рабочей группы "Связь и информационные технологии" Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, представленных на заседании, отмечает, что федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию вышеуказанного перечня поручений Президента Российской Федерации, не проработаны с учетом мнений заинтересованных хозяйствующих субъектов и экспертов вопросы организации съема и хранения данных, в том числе, обеспечивающие минимизацию расходов соответствующих хозяйствующих субъектов, не подготовлены согласованные предложения по техническим требованиям, необходимым для реализации норм Федерального закона № 374-ФЗ, не определены четкие сроки, конкретные виды и форматы информации,

подлежащей хранению. В частности, размещенные на интернет-портале regulation.gov.ru проекты нормативных правовых актов, подготовленные во исполнение Федерального закона № 374-ФЗ, не содержат норм, обеспечивающих поэтапное увеличение сроков и объемов хранения информации, а также направленных на исключение хранения избыточных данных.

Экспертная рабочая группа также отмечает необходимость организации Минкомсвязи России дополнительных консультаций с представителями операторов связи и распространителей информации в сети "Интернет" с участием Минпромторга России, ФСБ России, МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации для обеспечения диалога и максимального учета позиций хозяйствующих субъектов, подпадающих под действие норм статей 13 и 15 Федерального закона № 374-ФЗ, при подготовке согласованных решений, направленных на исполнение данных статей Федерального закона № 374-ФЗ и минимизацию затрат соответствующих хозяйствующих субъектов.

При этом экспертная рабочая группа полагает возможным поддержать высказанное в ходе рассмотрения общественной инициативы предложение представителя ПАО "МТС" о целесообразности организации пилотного проекта в целях апробации применения норм статей 13 и 15 Федерального закона № 374-ФЗ.

В части содержащегося в общественной инициативе утверждения о том, что реализация закона может привести к снижению доходов государства от налоговых платежей, уплачиваемых операторами связи и интернет-компаниями, экспертная рабочая группа полагает возможным отметить следующее.

Для создания системы с целью хранения значительных объемов информации любой архитектуры необходимо серверное, компьютерное, телекоммуникационное и иное оборудование. Учитывая, что вышеуказанным перечнем поручений Президента Российской Федерации предусмотрен приоритет использования отечественного оборудования при построении систем хранения информации, спрос на данное оборудование позволит стимулировать развитие российской промышленности в части отрасли радиоэлектроники.

Экспертами отмечается, что реализация норм Федерального закона № 374-ФЗ повлечет за собой ряд последствий, которые могут позитивно повлиять на отрасль связи и производство радиоэлектроники в Российской Федерации, в частности:

ускоренная модернизация телефонных сетей и строительство новых цифровых АТС;

создание новых центров обработки данных (дата-центров), развитие отечественных систем хранения данных;

развитие отечественного программного обеспечения.

При этом при массовом производстве устройств по хранению данных предполагается, что в течение двух лет произойдет серьезное уменьшение стоимости хранения информации.

Таким образом, реализация норм Федерального закона № 374-ФЗ позволит в целом существенно и позитивно повлиять на развитие российской экономики в сфере радиоэлектронной промышленности и предоставления услуг связи, и, как следствие, не приведет к снижению налоговых поступлений в бюджеты различных уровней.

В дополнение к вышеизложенному, экспертная рабочая группа отмечает, что при анализе Федерального закона № 374-ФЗ экспертами обращено внимание на публикации и выступления о возможности расширительного толкования вводимого указанным законом понятия "миссионерская деятельность", а также упоминаемых и взаимосвязанных с ним понятий "экстремизм" и "оскорбление религиозных чувств верующих".

При этом экспертная рабочая группа считает необходимым обратить внимание на опасность и недопустимость расширительного толкования в правоприменительной практике вышеуказанных понятий, а также на необходимость использования всех возможных процедур в подзаконных нормотворческих и правоприменительных практиках для устранения и предупреждения негативных последствий возможной нормативной неопределенности, в том числе, связанных с новациями в законе.

По итогам рассмотрения общественной инициативы, с учетом вышеизложенного, экспертная рабочая группа:

не находит оснований для отмены Федерального закона № 374-ФЗ и считает нецелесообразной разработку проекта законодательного акта, направленного на реализацию общественной инициативы;

полагает целесообразным направить общественную инициативу и настоящее экспертное заключение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Правительство Российской Федерации.

При этом экспертная рабочая группа полагает целесообразным рекомендовать:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в действующие нормативные правовые акты в части исключения возможности

расширительного толкования понятий "миссионерская деятельность", "экстремизм", "оскорбление религиозных чувств верующих";

Верховному Суду Российской Федерации в течение 2017 года провести анализ и обобщение судебной практики применения норм раздела III "Миссионерская деятельность" Федерального закона Российской Федерации от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" и частей 3 – 5 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;


Правительству Российской Федерации поручить Минкомсвязи России: организовать проведение дополнительных консультаций с представителями операторов связи и распространителей информации в сети "Интернет" с участием Минпромторга России, ФСБ России, МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, с целью выработки согласованных решений, направленных на исполнение норм статей 13 и 15 Федерального закона № 374-ФЗ и обеспечивающих минимизацию затрат соответствующих хозяйствующих субъектов, подпадающих под действие указанных статей Федерального закона № 374-ФЗ, в том числе, в части проработки вопросов построения систем хранения данных, видов и форматов информации, подлежащей хранению;

представить предложения по организации пилотного проекта в целях апробации применения решений, направленных на исполнение норм статей 13 и 15 Федерального закона № 374-ФЗ;

доработать с учетом проведенных с представителями операторов связи и распространителей информации в сети "Интернет" консультаций проекты нормативных правовых актов, направленных на исполнение статей 13 и 15 Федерального закона № 374-ФЗ, подготовленных в соответствии с планом-графиком от 28 октября 2016 г. № 8213п-П4, утвержденным Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В.Дворковичем;

предусмотреть при доработке вышеуказанных проектов нормативных правовых актов исключение избыточного трафика из объема информации, подлежащей хранению операторами связи и организаторами распространения информации в сети "Интернет", а также поэтапное введение сроков и объемов хранения данных операторами связи и организаторами распространения информации в сети "Интернет, в том числе, с учетом сроков реализации указанного выше возможного пилотного проекта.

Руководитель экспертной рабочей
группы федерального уровня



М.Абызов