

Анализ
предлагаемой государственной модели реализации проекта
«Доступный Интернет» на соответствие целям, определенным в
послании
Президента Российской Федерации
и предложения по достижению этих целей

По итогам анализа Послания Президента Российской Федерации, которое содержало, в том числе, предложение о реализации проекта «Доступный Интернет», можно сформулировать следующие цели реализации указанного проекта:

Цель 1: Повысить популярность созданных российских социальных сетей, мессенджеров, почтовых и поисковых систем, других национальных ресурсов.

Цель 2: Обеспечить на всей территории страны бесплатный доступ к социально значимым отечественным интернет-сервисам, при котором людям не придется платить за саму услугу, за интернет-трафик.

Цель 3: Обеспечить высокую доступность интернета для создания конкурентных преимуществ России и наших граждан, широкого пространства для образования и творчества, для общения, для реализации социальных и культурных проектов. Создать новые возможности для участия людей в жизни страны и поддержать созидательную инициативу граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций, их стремление внести свой вклад в решение задач национального развития.

Для достижения указанных целей органами государственной власти обсуждается и в рамках проводимого Минцифрой России эксперимента (приказ от 31.03.2020 № 148) предлагается следующая модель реализации проекта «Доступный Интернет» (далее – предлагаемая государственная модель ДИ):

- бесплатный доступ гражданам РФ должен предоставляться к 371 интернет-ресурсам, вошедшим в Перечень социально значимых ресурсов, утвержденный приказом Минкомсвязи России от 31.03.2020 № 148 (далее-Перечень);

- в случае отсутствия денежных средств на счете абонента бесплатный доступ к ДИ предоставляется в течение 3-х месяцев.

Кроме того, обсуждается возможность включения в Перечень 20-ти обязательных телеканалов и предоставление доступа к полным версиям интернет-ресурсов (с видео-, аудио- и рекламным контентом).

Комиссия провела анализ указанной государственной модели на предмет достижения целей ДИ согласно посланию Президента Российской Федерации и отмечает следующее.

В отношении цели 1: «Повысить популярность созданных российских социальных сетей, мессенджеров, почтовых и поисковых систем, других национальных ресурсов».

А) Опыт зарубежных интернет-гигантов и крупных организаторов распространения информации в сети Интернет, например, Telegram, показывает, что они приобрели статус транснациональных игроков путем развития своей инфраструктуры:

- активно расширяли международное присутствие;
- формировали многоязыковые версии распространяемого контента;
- строили прямые стыки с иностранными операторами связи для организации пропуска трафика;
- размещали кеширующие серверы на сетях иностранных операторов связи с целью повышения качества доступа пользователей и т.д.

В результате эти интернет-ресурсы приобрели массовую аудиторию, получили возможности влияния на пользователей, что обеспечивает им соответствующий объем доходов.

Следует отметить, что в отличие от операторов связи, которые обязаны получать лицензию на оказание услуг связи в каждой стране предоставления услуг, организаторы распространения информации в сети Интернет и контент сервис провайдеры (интернет-ресурсы) этого делать не должны, что существенно облегчает им задачу получения доли глобальной аудитории пользователей сети Интернет.

Проект ДИ нацелен на привлечение исключительно российских пользователей. При этом существует совокупность обстоятельств, позволяющих сделать вывод, что **внедрение предлагаемой модели ДИ существенного изменения пользовательских предпочтений не повлечет.**

Количество российских пользователей сети Интернет конечно. Структура предпочтений при использовании интернет-ресурсов в РФ уже сложилась. И в основе ее лежат не экономические, а, в первую очередь, социокультурные требования и взаимосвязи, удобство в пользовании и сложившиеся привычки.

Эластичность спроса на услуги связи достигла предела. Общеизвестный факт, что в России низкие цены на услуги мобильного доступа к сети Интернет¹.

С учетом изложенного, для популяризации российских интернет-ресурсов необходимы комплексные меры. При этом вопрос стоимости услуг связи здесь не является ключевым для пользователей. **Создание возможности бесплатно пользоваться отдельными ресурсами, по мнению Комиссии, не станет эффективным механизмом популяризации**

¹ По данным МСЭ, среднемировая цена корзины мобильных данных объемом 1,5 ГБ в 2019 году составляла 14 долларов США. В долларах США цена корзины мобильных данных была самой низкой в регионе Содружества Независимых Государств (СНГ) (7 долларов США), за которым следуют Африка (10 долларов США), Азия и Тихоокеанский регион (11 долларов США) и арабские государства. (14 долларов США). То есть, средневзвешенная цена корзины мобильных данных объемом 1,5 ГБ в 2019 году в России была на 3 доллара ниже цены в странах Африки, которые ООН относит к развивающимся странам.

российских сервисов, но может привести в целом к снижению доступности услуг связи. Это, в свою очередь, приведет в целом к снижению потребления интернет-ресурсов, в том числе отечественных.

Б) Поскольку российские интернет ресурсы (за редким исключением) не имеют собственной развитой сети доставки контента (распределенной CDN-сети, кэширующих серверов), фактически весь трафик социально значимых ресурсов будет доставляться из Москвы. В результате пользователи, находящиеся в пределах ЦФО, будут приоритетно занимать ресурсы сетей операторов связи и вычислительные мощности самих социально значимых ресурсов. Поэтому они получают существенно лучшее качество доступа к социально-значимым ресурсам по сравнению с пользователями, находящимся в других регионах, особенно в удаленных и труднодоступных местах.

Как следствие, может возникнуть ситуация, когда доступ к социально значимым ресурсам пользователей центральной части РФ будет фактически **обеспечиваться за счет ухудшения доступа к ним пользователей удаленных и труднодоступных регионов, что приведет к снижению показателей устранения цифрового неравенства в стране.**

В) Трафик таких интернет-ресурсов, как социальные сети (например, «Одноклассники» или «ВКонтакте» и т.д.), представляет собой сумму трафиков иных интернет-ресурсов, к которым социальная сеть предоставляет доступ. Так происходит просмотр видео на YouTube (Google.com) по ссылке в сети ВКонтакте. Существующие системы DPI (глубокого анализа трафика) трафик внутри социальной сети не разбирают, его невозможно выделить.

Следовательно, **безвозмездным станет доступ не только к отечественным, но и зарубежным интернет-ресурсам, которые фактически будут субсидироваться за счет абонентов, не использующих ДИ.**

Примечание: операторы связи не могут самостоятельно разбирать трафик интернет-ресурсов и блокировать ссылки на зарубежные ресурсы, поскольку их трафик зашифрован. Это возможно, только при условии передачи ОРИ сертификатов шифрования и ключей к ним.

В отношении цели 2: «Обеспечить на всей территории страны бесплатный доступ к социально значимым отечественным интернет-сервисам».

А) Рост доли доходов операторов связи от услуг по передачи данных в общем объеме доходов (при снижении доходов от иных видов услуг) является общемировой тенденцией.

Совокупная доля трафика российских интернет-ресурсов, включенных Минкомсвязи России в утвержденный приказом от 31.03.2020

№ 148 Перечень, составляет от 20 до 35% от общего объема интернет трафика крупных операторов связи.

Обнуление 1/3 трафика мобильной сети передачи данных (в дальнейшем доля будет расти) может повлечь потери каждого из крупных операторов подвижной радиотелефонной связи в размере до 50 млрд. рублей в год.

Для компенсации недополученных доходов **рост цен для всей базы абонентов:**

- **подвижной связи может составить более 50%;**
- **фиксированной связи – 5-10 %.**

В этой связи важно отметить поручение Правительства РФ от 23.03.2020 г. № ММ-П13-2214, согласно которому ФАС России и Минцифры России осуществляют контроль динамики изменения операторами мобильной связи тарифов (цен) на услуги, предоставление которых непосредственно связано с обеспечением возможности перевода населения на дистанционные (удалённые) формы работы (обучения) в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции.

Реализация предлагаемой государственной модели ДИ приведет к ситуации, когда **одни категории абонентов будут фактически оплачивать бесплатное пользование интернет-ресурсами других категорий.**

Кроме того, сократятся источники инвестиций в развитие сети, и как следствие, неминуемы деградация качества услуг связи, снижение скорости передачи данных, сбои в работе сетей связи.

Вследствие резкого роста объема потребления трафика в мобильных сетях будет существенно увеличиваться нагрузка на сети связи. Возникнет потребность в дополнительных инвестициях в расширение емкости сетей связи. Однако на фоне снижения доходов от оказания услуг операторы связи **не будут иметь возможность оперативно инвестировать в модернизацию инфраструктуры** (справочно: средний объем инвестиции в развитие мобильной сети крупных операторов связи в год составляет до 70 млрд. руб.).

Отсутствие в планах российских интернет-ресурсов развивать свою CDN-инфраструктуру также **будет способствовать снижению качества услуг доступа к сети интернет в местах, где инфраструктура связи не имеет значительных запасов емкости.**

Результат: услуги связи в России станут дороже и менее качественными.

Б) Очевидна техническая непроработанность предлагаемой государственной модели реализации проекта ДИ.

Для того, чтобы предоставить доступ к бесплатным социально значимым интернет-ресурсам, оператор связи должен иметь и «прописать» на своей сети связи актуальные IP-адреса таких ресурсов.

Важно отметить, что современный интернет-ресурс можно сравнить с «детской пирамидкой». Его контент располагается на различных IP-адресах, а главная страница ресурса при загрузке запрашивает контент с десятков сторонних ресурсов.

На данный момент не определена техническая схема организации передачи оператору связи и актуализации адресной информации социально-значимых интернет-ресурсов.

Проработка такой схемы является сложной задачей и может нести дополнительные затраты как для операторов связи, так и для интернет-игроков.

В отношении цели 3: «Высокая доступность интернета должна стать конкурентным преимуществом России и наших граждан, создать широкое пространство для образования и творчества, для общения, для реализации социальных и культурных проектов».

А) Как уже отмечалось, в России одни из самых низких цен на услуги по доступу в Интернет (около 300 – 450 рублей в месяц).

В связи с этим, существующий на сегодняшний день уровень цен на услуги связи не может являться препятствием для доступности Интернета. Кроме того, в Российской Федерации реализуется программа устранения цифрового неравенства за счет средств федерального бюджета.

Б) Исходя из послания Президента РФ к бесплатным социально значимым интернет-ресурсам должны относиться ресурсы с определенной тематикой – образование, творчество, общение, культурные проекты, а также взаимодействие с государством (сайты государственных органов, портал государственных услуг).

Также, поскольку приоритетной задачей является поддержка созидательной инициативы граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций, то можно сделать вывод, что данные интернет-ресурсы не должны в основе своей деятельности быть ориентированы на коммерческий характер.

Однако в предлагаемом Перечне социально значимых интернет-ресурсов, который утвержден приказом Минкомсвязи России от 31.03.2020 № 148, включены **развлекательные и коммерческие сайты, целью функционирования которых является получение прибыли, в том числе на рекламной модели. Это вступает в противоречие с заявленной Президентом Российской Федерации целью.**

Заключение.

Фактически предлагаемой государственной моделью ДИ предлагается обеспечить преференции одних субъектов хозяйственной

деятельности за счет других. При этом не принимается во внимание, что потери доходов операторов связи будут настолько значительными, что повлекут деградацию инфраструктуры связи, в результате чего реальностью будут:

- снижение налоговых отчислений в бюджеты всех уровней;
- снижение темпов развития инфраструктуры связи, внедрения новых технологий;
- невозможность реализации Цифровой экономики: снижение ресурсов и сужение технологической основы для трансформации экономики и развития нового экономического уклада, основанного на переход в цифру;
- недостижение одной из национальных целей в виде расширения уровня охвата услугами по доступу в Интернет в 97%;
- снижение конкурентоспособности отраслей экономики, использующие цифровые технологии из-за высоких издержек производства и потребления.

Предлагаемый государственной моделью способ реализации проекта «Доступный Интернет» представляется неэффективным и является обременительным для бизнеса. Он не будет достигать цели, определенные Президентом Российской Федерации.