

**Предложения
по проекту федерального закона № 1175409-7
«О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" и Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"»**

Комиссией РСПП по связи и информационно-коммуникационным технологиям рассмотрен проект федерального закона № 1175409-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которым предлагается урегулирование исследования аудитории в сети «Интернет» (далее – законопроект).

Комиссией поддерживается необходимость измерения аудитории в части потребления контента в новых средах, поскольку это позволит повысить значимость и прозрачность рынка распространения медиа контента в сети «Интернет».

Вместе с тем, Комиссия отмечает, что ряд положений законопроекта вызывает опасения участников рынка. Комиссия вносит предложения, направленные на совершенствование законопроекта, позволяющие обеспечить баланс интересов всех участников данных правоотношений.

1. В законопроекте не определен перечень передаваемых уполномоченной организации данных.

Законопроектом предполагается предоставление право уполномоченной организации в целях исследования объема аудитории получать от владельцев информационных ресурсов информацию и данные, перечень которых будет определен на уровне Правительства Российской Федерации.

В ситуации, когда речь идет, в том числе, о правах граждан на защиту персональных данных, а потенциальным риском является утечка таких данных. В связи с чем полагаем необходимым закрепить перечень данных, подлежащих передаче уполномоченной организации, на уровне непосредственно законопроекта, одновременно минимизировав такой перечень данных до действительно необходимых и позволяющих достичь декларируемых законопроектом целей. Вопрос, связанный с набором данных, собираемых уполномоченной организацией, имеет принципиальное значение и, по нашему мнению, не может быть вынесен на подзаконный уровень.

Также, во избежание возможных негативных последствий, при разработке законопроекта полагаем необходимым установить запрет на сбор уполномоченной организацией персональных данных, а также определить необходимость предоставления данных исключительно в обезличенном виде, что отвечает целям Концепции законопроекта и позволит обеспечить защиту прав граждан.

2. Не установлены требования к информационной безопасности собираемых данных и статус информационной системы, в которой будет проводиться сбор, обработка и хранение данных.

Законопроектом предполагается сбор уполномоченной организацией большого объема значимой информации, в связи с чем необходима разработка механизма, обеспечивающего ее защиту от утечек.

Полагаем необходимым:

- определить в законопроекте требования, обеспечивающие информационную безопасность собираемых данных, включая требования к использованию уполномоченной организацией исключительно российского оборудования и программного обеспечения, включенного в соответствующие реестры;

- установить требования к каналам сбора информации, к обработке данных только на территории Российской Федерации, а также ответственность уполномоченной организации за нарушение таких требований вплоть до прекращения полномочий;

- предусмотреть, что уполномоченная организация должна являться субъектом Федерального закона от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», а также выполнять требования, предъявляемые к субъектам критической информационной инфраструктуры.

3. Вопрос статуса проектируемой информационной системы.

Необходимо определить статус информационной системы, посредством которой будет осуществляться сбор, обработка и хранения данных. При этом необходимо иметь в виду, что, если сбор, обработка и хранение данных производятся в целях государственного управления, то такая информационная система, согласно положениям Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон «Об информации»), является государственной. В таком случае перечни видов данных, предоставляемых в обязательном порядке, должны быть прямо определены федеральными законами, а условия их представления – Правительством Российской Федерации. При этом должна быть исключена возможность использования оператором государственной информационной системы результатов исследования предоставляемых в обязательном порядке видов данных в коммерческих целях.

В свою очередь, если исследование объема аудитории не позиционируется как задача, решаемая в интересах государственного управления, то информационная система, посредством которой осуществляется сбор, обработка и хранение данных не является государственной, и закрепление требований к ней устанавливается на законодательном уровне. В таком случае на субъект регулирования (владельца информационного ресурса) не может быть возложена обязанность по представлению в такую систему информации. Указанная информация может быть передана владельцами информационных ресурсов уполномоченной организации исключительно в рамках договорных отношений и на условиях, определенных соответствующим коммерческим соглашением.

4. Открытый перечень субъектов регулирования.

Законопроектом предусматривается распространение требований на следующих субъектов регулирования:

- владельцы новостных агрегаторов;
- владельцы аудиовизуальных сервисов;
- владельцы иных информационных ресурсов в сети «Интернет»,

распространяющих массовую информацию и внесенных в специальный перечень, формируемый Роскомнадзором по представлению Комиссии по отбору уполномоченной организации по исследованию объема зрительской аудитории телеканалов (телепрограмм, телепередач).

При этом, согласно законопроекту, Роскомнадзор наделяется правом самостоятельно дополнять установленный перечень субъектов регулирования.

В целях недопущения произвольного распространения требований на неопределённый круг субъектов регулирования полагаем необходимым установить исчерпывающий (закрытый) перечень субъектов регулирования на уровне закона.

5. Использование полученных данных уполномоченной организацией.

Согласно законопроекту, уполномоченная организация не вправе:

- использовать данные, полученные от владельцев соответствующих информационных ресурсов, аудитория которых подлежит исследованию, иначе чем в целях проведения исследований объема аудитории;
- осуществлять распространение рекламы, а также выступать в качестве представителя или посредника рекламодателя.

Таким образом, у уполномоченной организации, несмотря на указанные запреты, будет сохраняться возможность использования результатов проведенных исследований объема аудитории с целью их коммерциализации. Например, у уполномоченной организации будет возможность продавать аналитические материалы

рекламораспространителям и иным образом монетизировать полученные данные.

Необходимо отметить, что собираемая информация представляет серьезную материальную и нематериальную ценность для владельцев информационных ресурсов. Предполагаемая законопроектом обязанность по передаче указанных данных на безвозмездной основе с предоставлением уполномоченной организации права на последующую коммерциализацию результатов исследований, базирующихся непосредственно на предоставленных владельцами информационных ресурсов данных, представляется необоснованной и несущей убытки для владельцев ресурсов, которые утратят возможность использования таких данных в коммерческих целях, что в свою очередь, в условиях цифровой экономики, серьезно скажется на налогооблагаемой базе.

В связи с этим, в целях обеспечения баланса интересов участников данных правоотношений, при разработке законопроекта полагаем необходимым определить возможность коммерческого использования уполномоченной организацией результатов исследований исключительно при наличии коммерческого договора с владельцем информационного ресурса, данные которого легли в основу соответствующего исследования, а также установить коррелирующее ограничение на осуществление такой деятельности в его отсутствие.

6. Не определен собственник результатов исследований объема аудитории.

Принимая во внимание ценность собираемой информации и обозначенные в законопроекте цели, полагаем, что уполномоченная организация не может быть владельцем результатов исследований (результатов обработки данных, полученных от владельцев информационных ресурсов).

В связи с этим представляется необходимым закрепить право собственности государства на результаты таких исследований, а также определить порядок использования полученных данных (например, безвозмездная передача данных результатов исследований органам государственной власти для использования в интересах стратегического планирования) и соответствующие ограничения, в частности определить запрет на передачу результатов исследований иностранным организациям.

7. Контроль за деятельностью уполномоченной организации.

При разработке законопроекта полагаем необходимым предусмотреть возможность обеспечения аудита программного обеспечения (счетчиков) уполномоченной организации с целью обеспечения владельцами информационных ресурсов контроля за собираемой и передаваемой информацией.

Кроме того, принимая во внимание, что предполагаемая уполномоченная организация фактически монополизирует рынок медиаизмерений, полагаем необходимым распространение на ее деятельность требований антимонопольного законодательства.

8. Требование об идентификации контента.

Для реализации требований законопроекта со стороны ресурсов, аудитория которых будет измеряться, потребуется идентификация аудиовизуальных произведений, аудиовизуальных сообщений и материалов, иной массовой информации. Фактически это приведет к созданию новой системы учета и идентификации нематериальных цифровых объектов и появлению обязанности владельцев информационных ресурсов проводить такую идентификацию (маркировку). При этом владельцы информационных ресурсов зачастую не являются владельцами новостей, материалов, сообщений, произведений и т. д.

Полагаем, что вопрос о маркировке контента носит самостоятельный характер и требует отдельного комплексного регулирования в рамках самостоятельной законодательной инициативы.

При разработке данной инициативы необходимо определить содержание объектов регулирования: аудиовизуальное сообщение, аудиовизуальный материал, иная массовая информация.

Следует отметить, что в объекты регулирования законопроекта включены объекты регулирования трех Федеральных законов: Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации», Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» и Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».

При этом указанными Федеральными законами предусмотрено различное регулирование правоотношений;

- цели, задачи, сущность и содержание идентификации произведений, сообщений и материалов;
- информационные системы формирования, хранения и присвоения таких идентификаторов.
- статус этой информационной системы и ее владелец;
- ограничение доступа к информации, содержащей коммерческую тайну;
- механизмы, обеспечивающих единство информационной базы и однозначность идентификаторов;
- порядок использования таких идентификаторов в Российской Федерации;
- механизм распределения затрат на маркировку контента;
- исключение пользовательского контента из-под регулирования.

Также представляется целесообразным разработать и отработать в рамках пилотного проекта подходы к системе идентификации (маркировки)

цифровых объектов (материальных и нематериальных) и их техническую реализацию, а также разрешить вопрос с финансированием данного мероприятия.

9. Кросс-медийные измерения.

При разработке законопроекта необходимо предусмотреть бланкетную норму, предусматривающую определение методик измерения кросс-медийной аудитории на подзаконном уровне.

10. Иные возможные способы предоставления данных.

Поскольку одна из основных заявленных в законопроекте целей – сбор информации об аудитории аудиовизуальных произведений, телеканалов, массовой информации в сети «Интернет», предлагаем предусмотреть предоставление такой информации не с помощью «единого счетчика», а посредством сбора и передачи агрегированной информации через некоммерческие организации, объединяющие участников рынка, на которых будет возложена обязанность по предоставлению информации, или через иных «data-посредников» на основе стандартов. Это позволит достичь целей, обозначенных в законопроекте, снизить расходы на реализацию инициативы, а также снизить риски информационной безопасности.

11. Технические требования к программному обеспечению (счетчику) уполномоченной организации.

При разработке законопроекта полагаем необходимым предусмотреть бланкетную норму, предполагающую необходимость принятия подзаконного нормативного правового акта, определяющего технические характеристики счетчика уполномоченной организации (в том числе обеспечение приемлемой скорости отклика счетчика, работа в асинхронном режиме с процессами загрузки и т.д.) и требования к счетчикам, используемым владельцами информационных ресурсов в случае легализации возможности представления такими субъектами сбора и передачи агрегированной информации через некоммерческие организации, объединяющие участников рынка.