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

*Одобрено решением Комиссии*

*Протокол от 27.01.2025 № 55*

Заключение  
на проект федерального закона № 795587-8 «О внесении изменений в статью 10-5 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и статьи 3 и 5-1 Федерального закона "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации"»

Рассмотрев законопроект № 795587-8 «О внесении изменений в статью 10-5 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и статьи 3 и 5-1 Федерального закона "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации"» (далее – Законопроект) отмечаем следующее.

Согласно тексту пояснительной записки Законопроект разработан с целью унификации требований к демонстрации фильмов в кинозалах и на аудиовизуальных сервисах с учетом положений Указа Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 года № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей».

Законопроект предусматривает следующие изменения нормативного регулирования:

* Дополнение пункта 4 части первой статьи 10.5 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – 149-ФЗ) запретом владельцам аудиовизуальных сервисов (далее – АВС) распространять фильмы без прокатного удостоверения.
* Дополнение формулировки абзаца тринадцатого статьи 3 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (далее – 126-ФЗ) – понятие «показ фильма» расширяется, в него включается распространение фильмов посредством АВС.
* Дополнение части четвертой статьи 5.1 126-ФЗ – в перечень материалов, при наличии которых на фильм не выдается прокатное удостоверение, включаются материалы, «пропагандирующие отрицание и (или) дискредитирующие традиционные российские духовно-нравственные ценности».
* Статья 5.1 126-ФЗ дополняется частью седьмой, которой вводится обязанность и полномочия федерального органа исполнительной власти в области кинематографии (Минкультуры РФ) по внесению в ранее выданные прокатные удостоверения изменений возрастной категории фильмов, а также устанавливается, что показ или прокат фильма без учета внесенных в прокатное удостоверение изменений приравнивается к осуществлению показа или проката фильма без прокатного удостоверения.
* Вступление в силу перечисленных изменений, согласно статье 3 Законопроекта, запланировано на 1 мая 2025 г.

К Законопроекту имеется ряд существенных замечаний.

1. Требования к владельцам АВС в части распространения фильмов уже унифицированы с требованиями к показу фильмов по ТВ и в кинозалах. В этой связи принятие Законопроекта представляется избыточным.

Владельцы АВС являются субъектами специального регулирования, установленного положениями статьи 10.5 149-ФЗ. По состоянию на январь 2025 г. в государственный реестр АВС Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи (далее – Роскомнадзор) включены 23 информационных ресурса (<https://rkn.gov.ru/opendata/7705846236-AudiovisualService-table/>).

В отношении распространения информации (материалов) к владельцам АВС предъявляются требования, аналогичные, совпадающие или прямо корреспондирующие к нормам, регулирующим деятельность средств массовой информации – в частности, ст. 4 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 "О средствах массовой информации" (далее – Закон о СМИ).

Более того, содержание запретов и ограничений по распространению определенных категорий информации и материалов в СМИ и АВС гармонизировано с положениями статьи 5.1 126-ФЗ, а в ряде норм совпадает дословно.

Общим предметом регулирования приведенных норм 149-ФЗ, Закона о СМИ и 126-ФЗ является комплекс запретов и ограничений на распространение определенных категорий информации (в т.ч. в форме фильмов, сериалов) в соответствующих средах её распространения. Квалификация информации и материалов, допустимых или запрещенных к распространению, основана на единых унифицированных критериях. Все среды распространения фильмов и относящиеся к ним субъекты регулирования находятся в сфере контроля и надзора со стороны уполномоченных федеральных органов государственной власти, а соблюдение соответствующих обязательных требований обеспечивается мерами административного принуждения (штрафами и иными мерами воздействия).

Благодаря тому, что регулирование в перечисленных средах гармонизировано, а требования к распространяемой информации – унифицированы, никакой фильм, содержащий запрещенные к распространению материалы, не может получить прокатное удостоверение для проката, показа в кинозалах или другими техническими способами, не может быть показан по телевидению или распространен посредством АВС.

Дополнительным подтверждением того, что требования к распространению фильмов уже унифицированы, является Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" от 03.08.2018 № 335-ФЗ, которым показ фильмов по эфирному, кабельному и спутниковому телевидению был освобожден от необходимости получения прокатных удостоверений на том основании, что он «не повлечет угрозы распространения на территории России запрещенной информации, так как деятельность СМИ регулируется специальным законом, а ответственность за содержание показанного фильма несёт редакция СМИ» (цитата из стенограммы выступления замминистра культуры С.Г. Обрывалина в ходе рассмотрения внесенного Правительством РФ законопроекта №234990-7 на Пленарном заседании Государственной Думы 21 декабря 2017 г.).

В силу идентичности регулирования АВС и СМИ в части распространения информации, подход во всех трех средах унифицирован, а заявленная в пояснительной записке к Законопроекту цель унификации требований к демонстрации фильмов в кинозалах и на аудиовизуальных сервисах уже достигнута.

В этой связи принятие Законопроекта представляется избыточным.

1. Предлагаемое Законопроектом распространение требований по получению прокатного удостоверения только на АВС ставит российские компании в неравные условия с иностранными видеосервисами.

Пунктом 2 статьи 2 Законопроекта предлагается дополнить часть четвертую статьи 5.1 126-ФЗ, включив в перечень материалов, при наличии которых прокатное удостоверение на фильм не выдается, материалы, «пропагандирующие отрицание и (или) дискредитирующие традиционные российские духовно-нравственные ценности».

Введение этой нормы в сочетании с введением требований по наличию прокатного удостоверения у фильма для его распространения в АВС (в редакции Законопроекта – «на информационном ресурсе, указанном в статье 105 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 49-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».»), означало бы, что распространение материалов, пропагандирующих отрицание и (или) дискредитирующих традиционные российские духовно-нравственные ценности запрещается только при их публичном показе в кинозале, прокате на материальных носителях и распространении на 23 АВС, включенных в реестр Роскомнадзора.

Согласно данным АО «Медиаскоп» (Уполномоченной организации по исследованию объема аудитории в РФ на основании Приказа Роскомнадзора №32 от 08.02.2022 г.) совокупная доля аудитории всех АВС в потреблении цифрового видеоконтента в 2024 году составляла 7%. Сопоставимый объем аудитории приходился на российские социальные сети и видеохостинги. Подавляющая же доля потребления видеоконтента в РФ приходится на иностранные видеосервисы: YouTube (60%) и TikTok (21%).

Крупный иностранный сервис – Apple TV+, принадлежащий Apple Inc., продолжает работу на территории РФ и пользуется привилегией не исполнять требования, установленным для АВС, поскольку не признан АВС.

Оригинальный контент производства Apple весьма популярен в РФ (сериалы «Тед Лассо», «Укрытие» и др.) неоднократно входили в топ-30 наиболее востребованных сериалов по данным индекса Кинопоиск Про. Количество приобретенных в РФ новых устройств Apple, например, Apple iPhone, обеспечивающих покупателю годовую подписку на сервис Apple TV+, составляло в 2023 году 232 тысячи единиц.

Ситуация, когда иностранный сервис, обладающий всеми признаками АВС, но не включенный в реестр АВС, имеет конкурентные преимущества перед аналогичными российскими ресурсами представляется недопустимой.

Предлагаемое Законопроектом распространение требований по получению прокатного удостоверения только на АВС ставит российские компании в неравные условия с другими (в т.ч. иностранными) видеосервисами и иными информационными ресурсами по допустимости распространения информации, что не в полной мере соответствует целям и задачам стратегического национального приоритета "Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти", определенных Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 года № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей».

1. Введение обязательных требований по наличию у фильма, распространяемого посредством АВС, прокатного удостоверения не соответствует нормам действующего законодательства об обязательных требованиях.

Пункт 2 статьи 7 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации" (далее – 247-ФЗ) не допускает дублирования обязательных требований.

Действующие нормы статьи 10.5 149-ФЗ уже содержат комплекс обязательных требований, обеспечивающих соблюдение запретов и ограничений распространения информации (в т.ч. фильмов). Введение дополнительных обязательных требований по наличию у фильма, распространяемого посредством АВС, прокатного удостоверения (проектируемое изменение пункта 4 части первой статьи 10.5 149-ФЗ), будет дублировать уже имеющиеся обязательные требования для владельцев АВС.

В этой связи предлагается либо отказаться от введения требований по наличию прокатного удостоверения у фильмов, распространяемых посредством АВС (предпочтительно), либо одновременно с введением прокатных удостоверений исключить из обязанностей владельца АВС все прочие дублирующие требования, связанные с распространением фильмов, а также исключить из КоАП РФ все соответствующие этим требованиям составы административных правонарушений.

1. Предлагаемое Законопроектом изменение регулирования создаст комплекс проблем, связанных с выдачей прокатных удостоверений на многосерийные фильмы (сериалы), разрушительно воздействует на сложившуюся бизнес-практику производства и распространения сериалов, создаст риски значительных финансовых потерь добросовестных участников рынка.

Большую часть каталогов АВС составляют сериалы. Отдельные случаи получения прокатных удостоверений на первые серии сериалов имели место – в отрасли сложилась практика премьерных показов первых серий сериалов в кинозалах, для которых прокатное удостоверение требуется. Однако, даже один сезон сериала может состоять из 6, 8, 12, а в отдельных случаях и из нескольких сотен серий, каждая из которых является отдельным аудиовизуальным произведением («фильмом» в терминологии 126-ФЗ). На сегодняшний день не более 10% таких «фильмов», распространяемых в АВС, имеют прокатные удостоверения.

Механизм прокатных удостоверений на фильмы всегда распространялся только на сферу кино-видеопроката на материальных носителях и показа в кинозалах. В 2014 г. наличие прокатного удостоверения было введено также для показа фильмов по эфирному, кабельному и спутниковому телевидению – за исключением сериалов («фильмов, созданных для такого показа»). Но уже в 2018 году (см. выше) требование по наличию прокатного удостоверения для показа фильмов по эфирному, кабельному и спутниковому телевидению было полностью исключено. Таким образом, сериалы фактически никогда не находились в сфере применения разрешительного механизма прокатных удостоверений.

В рамках действующего регулирования соблюдение требований законодательства обеспечивается применением владельцами АВС редакционного контроля, который проходит каждый фильм/сериал. Однако, переход к разрешительной процедуре получения прокатных удостоверений для сериалов вызовет массу сложностей.

Ни Законопроектом, ни действующим законодательством, ни правоприменительной практикой однозначно не определено, как может трактоваться требование о наличии прокатного удостоверения применительно к сериалу: удостоверение должно выдаваться на весь сериал целиком или на каждую серию по-отдельности? Заметим, что каждый из этих вариантов обладает серьезными недостатками.

Важной особенностью сериалов является то, что выход серий сериала происходит не единовременно, а последовательно (как правило – по серии в неделю), а на момент премьеры первой серии последующие серии зачастую еще находятся на стадии производства. Такой подход имеет понятную экономическую основу и глубоко укоренен в индустрии, поскольку выпуск отдельных эпизодов сериала сразу после их готовности обеспечивает скорость выпуска сериала в целом, необходимую при массовом производстве сериалов. Если крупная киностудия в России выпускает в течение года 2-3 фильма совокупной продолжительностью 4-7 часов, то крупный производитель сериалов до 7-10 сериалов в год общей продолжительностью 56-400 часов. Переход на обязательную полную готовность сериала до премьеры первой серии разрушит производственные циклы студий, так как потребуется обращаться за прокатными удостоверениями за несколько недель до премьеры, значительно увеличит стоимость производства сериалов, серьезно сократит доступный для показа каталог новых проектов и, соответственно, приведет к убыткам всей отрасли производства контента в России и ударит по интересам зрителей. В любом случае, как правило, физически невозможно единовременно подать весь сезон нового сериала на получение прокатного удостоверения.

Согласно административному регламенту Министерства культуры РФ срок предоставления государственной услуги по выдаче прокатных удостоверений составляет 10 рабочих дней (т.е. две календарные недели). В случае задержек с выдачей прокатного удостоверения из-за нарушений регламента или длительного периода праздничных дней или в связи с отказом (в т.ч. необоснованным) в выдаче и необходимостью вносить изменения в сериал и подавать заявление повторно, своевременный выпуск серий может быть затруднен. В таких непредсказуемых условиях крайне сложно планировать выпуск сериалов, а срыв заранее объявленного графика выхода серий по причине задержки выдачи прокатного удостоверения будет разочаровывать и дезориентировать зрителей, приводить к массовой отмене подписок на АВС.

Еще большие сложности возникают в ситуации, если в РФ на АВС одновременно с мировой премьерой выходят серии иностранного сериала. Как правило, российский дистрибутор или АВС-лицензиат получает материалы фильма за сутки, а чаще – непосредственно в день мировой премьеры. Для подачи заявления по установленной форме фильм требуется перевести на русский язык, что также занимает не менее суток. Вместе с тем широко распространена практика появления нелицензионных копий премьерных серий иностранных сериалов, их неавторизованного перевода и публикации на многочисленных пиратских ресурсах в течение первых суток после мировой премьеры. В условиях недостаточно эффективных механизмов пресечения нарушений авторских и смежных прав, зрители в РФ смогут получить доступ к серии на пиратских сайтах, но не на легальных АВС (в отсутствии прокатного удостоверения). За отведенные регламентом Минкультуры две недели премьерную серию популярного сериала на пиратском сайте смогут посмотреть миллионы российских зрителей, что сформирует правообладателям и лицензиатам колоссальную упущенную выгоду, измеряемую десятками и сотнями миллионов рублей за каждый случай.

По совокупности указанных причин предлагаемое Законопроектом обязательное наличие у сериалов, распространяемых посредством АВС, прокатных удостоверений представляется решением, разрушительно воздействующим на сложившуюся бизнес-практику производства и распространения сериалов, создающим риски значительных финансовых потерь добросовестных участников рынка.

1. Обеспечение оказания государственной услуги по выдаче прокатных удостоверений на дополнительный объем фильмов, распространяемых посредством АВС, потребует существенных дополнительных расходов федерального бюджета, приведет к сокращению налоговых поступлений в бюджеты разных уровней.

В Финансово-экономическом обосновании к Законопроекту указано, что реализация положений Законопроекта «не потребует дополнительных расходов средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации». Данное утверждение представляется некорректным.

Согласно действующему законодательству в области кинематографии государственную услугу по выдаче прокатного удостоверения на фильм оказывает Министерство культуры РФ (департамент кинематографии центрального аппарата министерства).

Среднее количество прокатных удостоверений, выдаваемых в год, по собственным данным Министерства культуры составляет 2-3 тысячи. Расширение требований по получению прокатных удостоверений на фильмы для их распространения в АВС многократно (в 15-20 раз) увеличит объем заявлений и, соответственно, нагрузку на Минкультуры РФ и, как представляется, непременно потребует увеличения штатов и бюджетного финансирования министерства.

Для выдачи прокатных удостоверений на 65 тысяч фильмов придется потратить количество человеко-часов, не меньшее, чем их совокупный хронометраж, составляющий порядка 40 тысяч часов контента актуальных каталогов с ежегодным прибавлением порядка 12 тысяч часов премьерного контента. Очевидно, что без кардинального изменения подхода к выдаче прокатных удостоверений (в целом или на актуальные каталоги) и значительного расширения штата сотрудников соответствующего структурного подразделения Министерства культуры РФ «легализовать» каталоги АВС будет невозможно. В рамках искусственного дефицита контента рынок АВС не сможет нормально функционировать.

Даже в случае повышения производительности оказания государственной услуги по выдаче прокатных удостоверений их введение может существенно замедлить, приостановить развитие рынка АВС и сократить налоговые поступления в бюджеты разных уровней.

1. Требование по наличию у фильмов, распространяемых посредством АВС, прокатных удостоверений возложит на правообладателей фильмов и владельцев АВС дополнительную несоразмерную административную и финансовую нагрузку.

Разрешительная процедура получения прокатных удостоверений обяжет обладателей исключительных прав и лицензий на фильмы и сериалы, предназначенные для распространения в АВС, получать прокатное удостоверение по установленной процедуре.

Как было указано выше, порядка 90% единиц контента (включая фильмы, не выходившие в прокат в РФ и серии сериалов), входящие в каталоги АВС, не имеют прокатного удостоверения. По состоянию на январь 2025 г. в абсолютных цифрах количество таких уникальных фильмов достигает по оценке Ассоциации «Интернет-видео» 60-65 тысяч единиц. Ежегодно к этому количеству добавляется не менее 15-20 тысяч единиц нового контента.

Как показывает практика, административные и прямые финансовые издержки на подготовку исчерпывающего пакета документов и материалов для подачи заявления на получение прокатного удостоверения на фильм достигают 25 тысяч рублей (включая оплату государственной пошлины в размере 3,5 тысячи рублей). Таким образом, общие расходы правообладателей и лицензиатов – производителей, дистрибуторов контента и владельцев АВС на получение прокатных удостоверений можно оценить в 1,5 – 1,6 млрд рублей за актуальные каталоги плюс 0,4 – 0,5 млрд рублей ежегодно.

В ряде случаев, например, применительно к многосерийной детской анимации, необходимость нести затраты на получение прокатного удостоверения в размере 25 тысяч рублей за каждую серию может значительно повлиять на рентабельность студий и способствовать сокращению производства этого актуального типа контента.

В случае введения прокатных удостоверений для фильмов и сериалов, распространяемых посредством АВС, относительная (в сравнении с выручкой) нагрузка отрасли на получение разрешительных документов для ведения деятельности станет рекордной и превысит аналогичные показатели таких рынков как производство и продажа алкоголя, фармацевтику и строительство.

Согласно положениям статьи 9 247-ФЗ «при установлении обязательных требований оцениваются затраты лиц, в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение. Указанные затраты должны быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота». Очевидно, что обязательное требование по наличию прокатных удостоверений для фильмов в АВС не предотвращает никаких рисков, а затраты, которые правообладатели и владельцы АВС будут вынуждены нести для их исполнения, несоразмерно велики.

1. Законопроект способствует деградации легального рынка АВС и росту пиратства.

Принятие Законопроекта создаст предпосылки для сокращения ассортимента АВС, ухудшит экономические показатели легального сегмента отрасли.

Законопроект не окажет воздействия на деятельность «пиратских» информационных ресурсов, распространяющих фильмы и сериалы с нарушением авторских и смежных прав, без прокатных удостоверений, без соблюдения требований по возрастным ограничениям, предусмотренным Федеральным законом "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" от 29.12.2010 № 436-ФЗ (далее – 436-ФЗ). Напротив, такие ресурсы станут еще более привлекательными, поскольку их ассортимент будет шире, а премьеры нелицензионных копий иностранных сериалов будут появляться на них с гандикапом в 2-3 недели относительно легальных АВС.

Законопроект также не предусматривает действенных мер пресечения распространения на сайтах в сети Интернет (не являющихся АВС) материалов, пропагандирующих отрицание и (или) дискредитирующих традиционные российские духовно-нравственные ценности.

1. Отнесение распространения фильма на АВС к понятию «показа фильма» применительно к терминологии 126-ФЗ некорректно, поскольку не соответствует классификации способов использования произведений, закрепленной в ГК РФ.

Согласно проектируемому пункту 1 статьи 2 Законопроекта, вносящему изменения в абзац тринадцатый статьи 3 («Основные понятия») 126-ФЗ, показом фильма будет являться «публичная демонстрация фильма, осуществляемая в кинозале, по эфирному, кабельному, спутниковому телевидению и другими техническими способами, в том числе распространение фильма на информационном ресурсе, указанном   
в статье 10.5 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ   
«Об информации, информационных технологиях и о защите информации»» (т.е. на АВС).

Исходя из совокупного толкования законодательных норм под «публичной демонстрацией» понимается демонстрация фильма в месте, открытом для свободного посещения, или в месте, где присутствует значительное число лиц, не принадлежащих к обычному кругу семьи. При этом сеть "Интернет" – это информационно-телекоммуникационная сеть, которая не является местом, открытым для свободного посещения ("Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о защите интеллектуальных прав" утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.09.2015).

Учитывая, что распространение фильма на АВС осуществляется в сети «Интернет», то такое распространение не является «публичной демонстрацией фильма», а в соответствии с положениями статьи 1270 Гражданского кодекса Российской Федерации является доведением произведения до всеобщего сведения таким образом, что любое лицо может получить доступ к произведению из любого места и в любое время по собственному выбору (доведение до всеобщего сведения).

Таким образом, распространение фильмов на (посредством) АВС предлагается выделять в отдельный способ использования.

1. Критерии материалов, пропагандирующих отрицание и (или) дискредитирующих традиционные российские духовно-нравственные ценности, требуют уточнения

Пунктом 2 статьи 2 Законопроекта предлагается дополнить часть четвертую статьи 5.1   
126-ФЗ, включив в перечень материалов, при наличии которых прокатное удостоверение на фильм не выдается, материалы, «пропагандирующие отрицание и (или) дискредитирующие традиционные российские духовно-нравственные ценности». В таком виде проектируемая норма практически неисполнима.

Термин «духовно-нравственные ценности» позаимствован из текста Указа Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 года № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей».

В отличие от документов стратегического планирования, предметом которых являются отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, содержание обязательных требований, устанавливаемых отраслевым законодательством(в соответствии с положениями статьи 7 247-ФЗ) «должно отвечать принципу правовой определенности, то есть быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам, не должно приводить к противоречиям при их применении, а также должно быть согласованным с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом».

Представляется, что термины «традиционные российские духовно-нравственные ценности», «пропаганда отрицания традиционных российских духовно-нравственных ценностей» и «отрицание традиционных российских духовно-нравственных ценностей» должны быть раскрыты, и уточнены – вплоть до введения (возможно, на уровне подзаконных актов) подробных критериев, позволяющих однозначно и определенно трактовать соответствующие понятия и отношения.

Учитывая изложенное, Законопроект в текущей редакции не поддерживается.