

ОДОБРЕН
решением Комиссии
протокол № 32 от 14.12.2021

**ДОКЛАД
о ключевых аспектах нормативного регулирования
деятельности компаний, развивающих деятельность
по бизнес-модели экосистемы**

Москва, 2021

Оглавление

Введение	3
Определение «экосистемы».....	4
Открытость.....	5
Развитие антимонопольных инструментов.....	8
Признаки экосистемы	9
Границы товарного рынка	10
Контроль за недобросовестным поведением экосистем и платформ, критерии применения антимонопольных мер	11
Контроль сделок М&А доминирующих экосистем и платформ	12
Ценообразование и кросссубсидирование в рамках экосистемы.....	13
Влияние на конкуренцию государственных экосистем и/или платформ	14
Управление данными	16
Обработка персональных данных внутри экосистемы	16
Обезличивание персональных данных для обеспечения из защиты и/или последующего использования для создания решений, основанных на данных	18
Идентификация.....	22
Информационная безопасность	23
Открытость данных	26
Государственные данные.....	26
Переносимость данных	27
Соблюдение интересов потребителей и поставщиков.....	30
Содействие развитию национальных экосистем и платформ.....	33
Подход к определению национальной экосистемы и/или платформы	34
Меры государственной поддержки	35
Потенциал для саморегулирования экосистем и/или цифровых платформ	42
Таблица отдельных предложений по законодательному закреплению инициатив, описанных в Докладе	49

Введение

Государство и бизнес констатируют факт стремительного развития в Российской Федерации новой бизнес-модели - «экосистема». Такие факторы как рост инноваций, развитие интернета и скорости передачи данных, совершенствование технологий и предоставляемых на их основе услуг и продуктов в сфере ИКТ оказывают решающее влияние на становление новой экономической реальности в виде цифровых услуг, цифровых платформенных решений и сервисов экосистемы.

Находясь в условиях соперничества с глобальными игроками, в том числе за национальные рынки, российский бизнес с одной стороны, сталкивается с необходимостью наращивания бизнес-присутствия на новых цифровых рынках, в том числе в глобальном масштабе, с другой – находится в неопределенности позиции государства по вопросам регулирования деятельности компаний, реализующих экосистемную бизнес-модель.

С учетом важности вопросов нормативного регулирования, а также целей и задач деятельности Комиссии РСПП по связи и информационно-коммуникационным технологиям (далее – Комиссия), в настоящем докладе отражена позиция бизнес-сообщества по ключевым аспектам нормативного регулирования деятельности компаний, развивающих деятельность по бизнес-модели экосистемы.

Доклад подготовлен созданным при Комиссии рабочим органом – Центром компетенций по созданию регуляторных условий развития экосистем.

В рамках Доклада анализируется в том числе Концепция общего регулирования деятельности групп компаний, развивающих различные цифровые сервисы на базе одной экосистемы», утв. Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.Р. Белоусовым¹.

¹ https://www.economy.gov.ru/material/file/cb29a7d08290120645a871be41599850/koncepciya_21052021.pdf

Определение «экосистемы»

(В Концепции (стр. 3) приводятся определения «цифровой экосистемы», «цифровой платформы», «технологической платформы»²)

Развитие интернета и ИТ-индустрии популяризировало понятие «экосистема» применительно к взаимоотношениям между базисной организацией и отдельными лицами, пользующимися услугами ИТ-компаний. При этом экосистема и информационная ИТ-среда имеют неразрывную связь.

Предлагается придерживаться значения, что **экосистема в информационной среде** – это совокупность комплементарных услуг и сервисов, которые за счет совместной интеграции формируют дополнительную ценность для потребителей при их использовании.

Экосистемы имеют широкий спектр форм, размеров и разновидностей. Они представлены в разных отраслях и охватывают всевозможные виды отношений, что затрудняет выделение общих признаков.

Существуют разнообразные подходы к классификации экосистем и платформ, **в связи с чем фиксация универсального определения «экосистема» и/или «цифровая платформа» на уровне нормативного правового акта (актов), регулирующего в том числе правоотношения в области защиты конкуренции или защиты прав потребителей, на текущем этапе нецелесообразна.**

Вместе с тем предлагается рассматривать следующую совокупность признаков экосистемы:

1. *Существование экосистемы поверх цифровых платформ, которые являются цифровым «окном» для взаимодействия потребителей с владельцем платформы и поставщиками.*

Например, мобильные приложения поисковых систем, онлайн-банкинг и пр., которые являются донорами пользовательского трафика для других продуктов и услуг, входящих в экосистему.

2. *Мультиотраслевой характер* (одновременное присутствие на различных смежных товарных рынках).

Данный признак предполагает осуществление хозяйствующим субъектом (владельцем экосистемы) как правило деятельности как на своем традиционном (якорном)

² В концепция используется экономический подход к определению сущности «цифровой экосистемы» и «цифровой платформы», рассматривая их как определенные бизнес-модели, а именно:

цифровая платформа – это *бизнес-модель*, позволяющая потребителям и поставщикам связываться онлайн для обмена продуктами, услугами и информацией (цифровыми сервисами), включая предоставление продуктов/услуг/информации собственного производства;

цифровая экосистема - это клиентоцентричная *бизнес-модель*, объединяющая две и более группы продуктов, услуг, информации (собственного производства и/или других игроков) для удовлетворения конечных потребностей клиентов (безопасность, жилье, развлечения и т.д.).

товарном рынке (в своей традиционной сфере деятельности)³, так и на смежных товарных рынках, что позволяет производить совокупность товаров (услуг), цифровых сервисов, объединенных в одну экосистему, расширяя тем самым для потребителя выбор продуктов и функциональных возможностей. Экосистема может также представлять собой совокупность деятельности нескольких хозяйствующих субъектов, действующих на различных товарных рынках и объединенных в одну группу лиц.

Например, рынок такси, трансформировавшийся из транспортных услуг в составную часть экосистемы. При этом, возможны и иные типы экосистем, имеющие горизонтальную структуру сервисов, объединенных, например, единой подпиской или программой лояльности.

3. *Совместимость технологической среды* через единую или совместную технологическую инфраструктуру, что обеспечивает бесшовность экосистемной бизнес-модели, обмен и совместимость данных.

4. *Датацентричность*, предполагающая обладание и проведение анализа массивов данных о потребителях товаров (услуг) для большего удовлетворения их потребностей.

5. *Возможность использования единого идентификатора потребителя*, позволяющего ему авторизоваться в различных элементах экосистемы и бесшовно получать различные экосистемные продукты.

6. *Возможность использования собственной коммуникационной среды* для целей взаимодействия с потребителями на цифровых платформах, в том числе для заключения сделок и направления юридически значимых сообщений.

Открытость

(Открытость заявлена в Концепции как один из принципов, необходимых для обеспечения условий развития цифровых рынков, функционирования и развития цифровых экосистем и платформ (стр. 15). Кроме того, введение понятия открытости экосистем и платформ, а также правил открытой модели, в случае, если они создают преференциальные условия глобальным экосистемам и платформам, работающим на российском рынке, определено в Концепции (стр. 17) как один из механизмов общего регулирования).

Как было отмечено ранее, фиксация на уровне законодательства понятия «экосистемы» представляется нецелесообразным.

³ Под «товарным рынком» понимается товарный рынок как он определен в статье 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров, в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Поскольку бизнес-модель экосистемы и цифровой платформы *не является статичной и может эволюционно изменяться*, фиксация в законодательстве норм регулирования в отношении *обязательности* «открытости» экосистем и/или цифровых платформ также нецелесообразно, т.к. будет выступать необоснованным сдерживающим фактором для развития технологий, способов ведения бизнеса и как следствие ограничивать выбор для клиентов экосистем, цифровых платформ.

В связи с этим ***отсутствует необходимость*** фиксации в нормативных правовых актах понятия «открытости» применительно к экосистемам и/или цифровым платформам, а также единых «правил открытой модели».

Предлагаемые далее подходы и принципы могут быть применимы исключительно к цифровым платформам, а не экосистемам в целом, т.к. в рамках отдельных экосистем возможно наличие более чем одной цифровой платформы, каждая из которых может функционировать на основе различных типов бизнес-модели либо сочетать их. Применимость к экосистеме возможна, если в ее рамках задействуется одна цифровая платформа, функционирующая по открытой модели.

Выбор «открытой», «закрытой» или иной («гибридной») модели цифровой платформы является бизнес-решением владельца и определяется им в том числе исходя из собственной стратегии развития, особенностей рынка (рынков), на котором обращаются товары (работы, услуги) и сервисы, предоставляемые экосистемой и/или цифровой платформой, состояния конкуренции на них, а также иных факторов.

При этом в целях создания условий для использования преимуществ цифровых платформ в интересах развития экономики на основе инноваций, повышения благосостояния граждан и доступности им продуктов (услуг) и цифровых сервисов целесообразно придерживаться подхода *добровольного самодекларирования* работы цифровой платформы по открытой бизнес-модели.

Необходимость самодекларирования в публичных документах цифровой платформой иной модели (кроме открытой) *отсутствует*.

Под открытостью цифровой платформы предлагается понимать раскрытие цифровой платформой (владельцем) в своих публичных документах (например, посредством размещения на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») правил работы с потребителями, разработчиками и поставщиками, а также применяемых подходов по обеспечению соблюдения таких правил (например, как одного из элементов комплаенс цифровой платформы. При этом категории «открытость», «закрытость» или «гибридность» конкретной бизнес-модели *не соотносятся и не равнозначны* категориям «дискриминационность» или «недискриминационность» данной модели к своим потребителям, поставщикам и/или разработчикам *и свидетельствуют*

исключительно о степени раскрываемости (публичности) конкретной цифровой платформой информации о принципах и правилах своей работы.

В целом видится допустимым установление критерия «открытости» бизнес-модели в числе применяемых критериев для получения цифровой платформой мер государственной поддержки⁴.

Наличие на рынке экосистем и цифровых платформ с различными бизнес-моделями содействует развитию конкуренции. В связи с этим при выборе модели общего регулирования целесообразно исходить из подхода, согласно которому можно стремиться к созданию благоприятных условий для развития «открытых» моделей, не запрещая или ограничивая работу «закрытых» и «гибридных» моделей. В определенных рыночных ситуациях именно «закрытая» модель может быть более эффективной и создавать условия для развития того или иного сервиса, поддерживать стандарт качества и обеспечить необходимое количество поставщиков. Например, цифровая платформа или экосистема с «закрытой» моделью может посредством «пакетных» предложений развивать низкомаржинальные услуги, которые в иных обстоятельствах (при «открытой» модели) требовали бы несопоставимых затрат, что приводило бы в итоге к невозможности их оказания.

«Открытыми» цифровыми платформами в своих *публичных* документах (далее – Правила) предполагается раскрытие, в частности, следующих параметров (полный перечень раскрываемых параметров, а также степень детализации определяется *самостоятельно* владельцем цифровой платформой и зависит, в том числе от сферы и формата деятельности цифровой платформы):

1. Условия доступа потребителей (различных категорий потребителей) на цифровую платформу и к ее сервисам.
2. Условия прекращения такого доступа, не допускающие неограниченного усмотрения владельца платформы.

В Правилах «открытой» цифровой платформы в случае их применения могут быть:

- 1) описаны основания и порядок ограничения доступа, блокировки, применения платформой иных «санкций» в отношении пользователей в той степени, в которой это не препятствует полноценной работе платформы - в частности, не приводит к раскрытию коммерчески значимой информации и не создает возможность для обхода правил работы цифровой платформы и алгоритмов ранжирования;
- 2) (на усмотрение владельца цифровой платформы) определены режим переносимости⁵ цифрового профиля пользователей – физических лиц, а именно допускается ли переносимость и в отношении каких именно данных

⁴ По вопросам государственной поддержки подробнее в разделе «Содействие развитию национальных платформ и экосистем»

⁵ По вопросам переносимости данных подробнее в разделе «Управление данными»

пользователей: персональные данные и (или) создаваемый на цифровой платформе контент пользователя и (или) информации о поведенческих паттернах пользователей и (или) иные данные).

3. Условия доступа разработчиков, поставщиков, обеспечивающих требуемый цифровой платформе уровень надежности и качества, на равных партнерских условиях, а также, если применимо, *(на усмотрение владельца цифровой платформы)* изъятия из нейтральности платформы в отношении разработчиков, поставщиков сервисов (например, устанавливается ли платформой приоритетный доступ, допускается ли промо сервисов, принадлежащих цифровой платформе, аффилированным с ней лицам и (или) иным лицам), в том числе условия о доступности или недоступности для разработчиков, поставщиков:
 - 1) возможности продавать собственные продукты (услуги) и цифровые сервисы клиентам цифровой платформы, включая возможность их персонализации;
 - 2) возможности доступа к данным, собираемым цифровой платформой, в определяемом такой платформой объеме;
 - 3) возможности предлагать продукт, услугу, сервис на другой цифровой платформе.
4. Принципы управления изменениями, обеспечивающие предсказуемость Правил цифровой платформы для разработчиков, поставщиков сервисов, в том числе *могут быть* определены:
 - 1) основания, порядок и сроки уведомления об изменении Правил;
 - 2) лицо, «гарантирующее» соблюдение Правил, к которому может быть предъявлено требование о возмещении убытков в порядке, предусмотренном законодательством.

Правила могут являться составной частью иных документов (одного или нескольких), размещаемых владельцем экосистемы и/или цифровой платформы в публичном доступе (например, частью пользовательского соглашения/условий использования платформы, справочных материалов, размещаемых на сайте и т.п.).

При разработке Правил «открытые» цифровые платформы могут руководствоваться «Принципами взаимодействия участников цифровых рынков», уже подготовленными ФАС России и заинтересованными участниками рынка.

Развитие антимонопольных инструментов

(Концепцией предусмотрена (стр.17) необходимость произвести пересмотр определений, в первую очередь, периметра и оценки влияния субъектов антимонопольного законодательства. Отмечена важность определения критериев цифровых экосистем, платформ, иностранных и национальных, доминирующих, сегментов рынка (продукты, услуги), их границы. Подчеркнута необходимость контроля ФАС России за

недобросовестным поведением экосистем/платформ и наличия критериев, в соответствии с которыми возможно применение антимонопольных мер. Отдельное внимание уделяется сделкам слияния и поглощения (M&A) доминирующих экосистем и платформ, в том числе в сфере технологических компаний (может быть введено правило согласования сделок с ФАС России в зависимости от размера сделки и ее влияния на рынок). Отмечена также необходимость пересмотра понятия недобросовестных практик в условиях платформенной экономики).

Признаки экосистемы

С учетом разнообразия подходов к определению экосистем представляется нецелесообразным введение в Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 N 135-ФЗ (далее – Закон о защите конкуренции) отдельного определения «экосистемы».

Наличие экосистемы для целей применения антимонопольного законодательства целесообразно определять через совокупность признаков, приведенных в разделе «Определение «экосистема» и устанавливать фактическое их наличие **в каждом конкретном случае антимонопольного разбирательства.**

Для целей применения антимонопольного законодательства предлагается закрепить отдельные положения в отношении экосистем *на уровне разъяснений Президиума ФАС России*, предусмотрев в том числе:

- 1) описанную выше совокупность признаков экосистемы;
- 2) подходы к определению цифровой платформы⁶ в широком смысле как программы (совокупности программ) для ЭВМ, предназначенной для взаимодействия между различными группами потребителей/пользователей, продавцов и покупателей в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- 3) принцип равноприменимости требований антимонопольного законодательства, в том числе запретов злоупотребления доминирующим положением, а также равных подходов к установлению доминирующего положения на товарных рынках, функционирующих с использованием цифровых платформ, в отношении всех типов цифровых платформ независимо от характера совершаемого на них взаимодействия.

Появление экосистем **не влечет** за собой необходимости пересмотра (установления дополнительных требований (критериев) для установления доминирующего положения как экосистемы в сравнении с существующими требованиями, предусмотренными статьей 10 Закона о защите конкуренции, за исключением необходимости оценки

⁶ Следует отметить, что на этапе подготовки «Пятого антимонопольного пакет» предполагалось включение определения «цифровой платформы» в Закон о защите конкуренции.

антимонопольным органом сетевых эффектов, возникающих в ходе реализации экосистемной бизнес-модели.

В отношении предусмотренного Концепцией применения мер для обеспечения защиты не аффилированных с экосистемой и платформой поставщиков, допущенных в такую экосистему/платформу, в том числе предотвращающих их тарифную, технологическую, операционную, информационную дискриминацию (стр.17 Концепции), представляется целесообразным их применение в рамках действующего Закона о защите конкуренции только к тем экосистемам и/или цифровым платформам, доминирующее положение которых установлено антимонопольным органом в соответствии в действующим Законом о защите конкуренции. В связи с чем текущее нормативное регулирование данного вопроса является *достаточным*.

Границы товарного рынка

Ключевым вопросом является определение продуктовых границ товарного рынка, на котором будет устанавливаться положение хозяйствующего субъекта - владельца экосистемы на предмет наличия или отсутствия доминирующего положения.

В связи с этим представляются возможными для обсуждения два самостоятельных подхода:

1. *Единый товарный рынок экосистемы*, когда товары (услуги) реализуются в рамках экосистемных предложений, в том числе пакетных. В данном случае продуктовые границы представляется необходимым определять как совокупность таких рынков, когда сфера обращения продуктов экосистемы будет единой для всех продуктов экосистемы.

Реализация данного подхода потребует существенного пересмотра подходов, применяемых сегодня при определении границ товарного рынка при проведении экономического анализа (Приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» – далее приказ ФАС России № 220).

С учетом отсутствия в настоящее время практических подходов к оценке границ рынка в рассматриваемом варианте, данный подход целесообразно рассматривать для проработки как целевой на среднесрочную перспективу.

2. *Единый товарный рынок экосистемы и отдельные товарные рынки*, когда товары (услуги) производятся и реализуются одновременно в рамках экосистемных, в том числе пакетных, предложений, и самостоятельно вне рамок пакетных экосистемных продуктов.

При таком подходе, как указано выше, границы рынка предлагается определять как общую сферу обращения всех товаров (услуг), входящих в экосистемное, в том числе пакетное, предложение, однако если товар (услуга) одновременно также реализуется вне пакетных предложений, продуктовые границы товарного рынка предлагается определять применительно к такому отдельному товару (услуге) по существующим подходам к оценке состояния конкуренции на товарном рынке, предусмотренным приказом ФАС России №220. Иными словами, при «пакетировании» следует учитывать одновременно все сферы обращения товара в пакетном предложении, а при реализации услуг или продуктов по отдельности – только товарные рынки применительно к конкретной услуге (продукту).

Рассматриваемые подходы рекомендуются к обсуждению с участием ФАС России, научного и экспертного сообщества.

Контроль за недобросовестным поведением экосистем и платформ, критерии применения антимонопольных мер

В основе экосистемной бизнес-модели находится стремление вовлечь пользователя (потребителя) в долгосрочное потребление услуг, оказываемых в периметре экосистемы. Совокупность экосистемных ресурсов и связанные с ними сетевые эффекты создают дополнительную потребительскую ценность продукта.

Вместе с тем характер поведения хозяйствующих субъектов не меняется, меняется только бизнес-модель. Такое возможное поведение владельца экосистемы, если оно носит признаки злоупотребления доминирующим положением, в полной мере может пресекаться *действующими инструментами антимонопольного контроля*, в том числе в рамках действующей ст. 10 Закона о защите конкуренции, при злоупотреблении доминирующим положением.

Критериями применения мер антимонопольного контроля к любому хозяйствующему субъекту могут являться в совокупности два обстоятельства: 1) установление доминирующего положения на соответствующем товарном рынке и 2) установление факта наличия в поведении владельца экосистемы злоупотребления доминирующим положением (включая наличие антиконкурентных последствий такого поведения).

Как отмечено в п.11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 N 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» по смыслу абзаца первой части 1 статьи 10 Закона во взаимосвязи с пунктами 3, 4 статьи 1 и абзацем вторым пункта 1 статьи 10 Гражданского кодекса злоупотреблением доминирующим положением признается поведение доминирующего на товарном рынке субъекта, если оно выражается в следующих формах, в том числе одной из них: недопущение, ограничение, устранение конкуренции на товарных рынках

(например, устранение конкурентов с товарного рынка, затруднение доступа на рынок новых конкурентов); причинение вреда иным участникам рынка (хозяйствующим субъектам-конкурентам и потребителям, гражданам-потребителям как отдельной категории участников рынка), включая извлечение необоснованной (монопольной) выгоды за их счет, иное подобное ущемление прав участников рынка.

Таким образом, действующее нормативное регулирование в части контроля за антиконкурентным поведением является *достаточным*, в том числе при его применении к владельцу экосистемы и/или цифровой платформы в случае установления его доминирующего положения. .

Указанное в равной степени относится и к мерам антимонопольного контроля в части недопущения заключения запрещенных соглашений, осуществления запрещенных согласованных действий и запрещенной координации экономической деятельности.

Предусмотренные в Законе о защите конкуренции виды недобросовестной конкуренции также *достаточны* для целей их применения к деятельности цифровых экосистем и/или цифровых платформ. Необходимо также отметить, что Закон о защите конкуренции не предусматривает понятия «недобросовестной практики», в связи с чем предмет для пересмотра также отсутствует.

Контроль сделок M&A доминирующих экосистем и платформ

В условиях цифровизации экономики, широкого развития цифровых платформ и становления экосистемной модели бизнеса подходы к контролю сделок слияний и поглощений, предусмотренные Законом о защите конкуренции, должны точно трансформироваться и учитывать новые тренды, когда стандартные критерии для предварительного контроля за такими сделками (суммарная стоимость активов и суммарная величина выручки) не в полной мере отвечают современной ситуации.

Данный вопрос *находит разрешение* в Пятом антимонопольном пакете, проект которого предусматривает необходимость предварительного согласования с антимонопольным органом сделок экономической концентрации по дополнительному самостоятельному критерию, а именно когда цена сделки экономической концентрации превышает 7 млрд. рублей.

Однако следует отметить, что порог в 7 млрд. рублей в соответствии с действующим Законом о защите конкуренции применяется при определении сделок экономической концентрации на традиционных (не цифровых) рынках по критерию суммарной стоимости активов (ст. 28 Закона о защите конкуренции), что может не отвечать специфике цифровых рынков, где цена сделки может существенно превышать балансовую стоимость приобретаемого актива.

В связи с этим и в сочетании с предложением о включении в Закон о защите конкуренции дополнительного критерия (по цене сделки экономической концентрации) предлагается рассматривать порог цены сделки в размере, превышающем 7 млрд. рублей, как применяемый для целей предварительного согласования сделок, за исключением случаев, когда Правительством Российской Федерации не установлен более высокий порог цены сделки, применяемый, например, для отдельных сфер деятельности или приобретаемых активов. Предлагается предусмотреть в Законе о защите конкуренции положение, в соответствии с которым Правительство Российской Федерации будет наделено соответствующим полномочием.

В остальном вопросы предварительного контроля сделок экономической концентрации, связанных с цифровыми платформами и экосистемами, в дополнительной регламентации не нуждаются.

Ценообразование и кроссусидирование в рамках экосистемы

Вопросы ценообразования не отражены в Концепции, однако требуют освещения и внимания. Важно отметить, что речь не идет о дополнительных мерах контроля, в том числе антимонопольного, за ценообразованием в рамках экосистемы.

Ценообразование в экосистемах *существенно отличается* от прежних традиционных подходов (расходы + норма прибыли). Потребителю предлагаются комбинированные базовые (традиционные) и цифровые продукты, включая пакетные предложения, в которых стоимость товара или услуги размывается между многими сервисами (продуктами) экосистемы. При этом продукты экосистемы (как базовые, так и цифровые) не функционируют обособленно, а представляют единую систему. Часть продуктов предоставляется потребителю бесплатно либо по минимальной цене.

Развитие экосистем и цифровых платформ требует существенного инвестирования в новые продукты, создаваемые на смежных рынках по отношению к корневому (якорному). При этом, зачастую доходы от базовых продуктов могут *являться единственным «донором» и субсидируют* разработку и продвижение иных продуктов экосистемы в целом, что обеспечивает саму возможность их создания.

В экосистемах товары (услуги) реализуются, как правило, *в совокупности* различных товаров (услуг), объединенных в различные пакетные предложения, включающие в том числе товары (услуги), производимые на якорном товарном рынке. Однако действующее антимонопольное законодательство в части установления монополично высокой цены данную особенность экосистемного ценообразования не учитывает, поскольку при определении монополично высокой цены в соответствии с требованиями статьи 6 Закона о

защите конкуренции учитываются только расходы, необходимые для производства и реализации *конкретного* товара или услуги.

В связи с этим классические условия определения монопольной цены, которые не изменялись с 2009 года и основаны на применении затратного метода при определении цены на конкретный товар, а не группу (совокупность) товаров, сегодня в условиях экосистемы *не в полной мере* отвечают целям развития бизнес-модели экосистемы и цифровых продуктов.

При изменении стоимости якорного товара (услуги), являющегося товаром-донором для экосистемы, владельцу экосистемы необходимо предоставить возможность *учета всех расходов, понесенных в связи с созданием и развитием экосистемы*, а не только тех, которые связаны с осуществлением деятельности на якорном для него рынке.

В связи с этим *рекомендуется трансформировать существующие подходы к определению монопольно высокой цены товара* в целях учета указанных особенностей создания и развития экосистем. Представляется целесообразным закрепить новый подход путем внесения изменений в Закон о защите конкуренции или разработки соответствующих разъяснений Президиума ФАС России и рассмотреть возможность расширенного подхода к толкованию «товара» как «совокупности объектов гражданских прав».

Влияние на конкуренцию государственных экосистем и/или платформ

Вопросы влияния на конкуренцию государственных экосистем и/или платформ не отражены в Концепции, однако требуют освещения и внимания, в том числе учитывая, что обеспечение условий для инновационного развития экономики, повышение конкурентоспособности национальных платформ и экосистем, отсутствие преференций в отношении государственных услуг и инфраструктуры предусмотрены Концепцией (стр. 16) в качестве направлений общего регулирования.

Развитие государственных ИТ-сервисов (платформ) в ряде случаев может повышать эффективность оказания государственных услуг и выполнения государственных функций, но государственный масштаб внедрения также *может создавать условия для негативного влияния* на ландшафт коммерческих ИТ-сервисов и цифровых платформ, создавая неравные условия конкуренции между бизнесом и государством.

В настоящее время государство активно действует в направлении строительства собственной клиентоцентричной экосистемы.

Извлечение выгоды от деятельности государственных ИТ-сервисов (платформ) не всегда связано с извлечением дохода в денежной или иной форме, хотя коммерциализацию таких сервисов и получение финансовой выгоды нельзя исключать. Важно, что накопление

массива данных через распространение цифрового взаимодействия потенциально может являться стимулом к расширению зоны влияния платформы даже в отсутствие экономических (финансовых) интересов.

Таким образом, можно говорить о достаточном количестве оснований для вывода об *экосистемном подходе в развитии государственных ИТ-сервисов* (например, Единого портала государственных услуг) и смежных сервисов, направленных на взаимодействие государства и граждан в ИТ-среде.

Такой подход имеет ряд последствий, в числе которых и наличие сетевого эффекта, который возрастает с увеличением количества пользователей платформы. Наличие сетевых эффектов может привести к перетоку пользователей с аналогичных (сходных) коммерческих сервисов к ИТ-решениям, предлагаемым государственной платформой, а также затруднять развитие коммерческих решений в соответствующей сфере, лишая их коммерческой выгоды.

Можно отметить также и стремление государства, в том числе с привлечением компаний с государственным участием, в развитии ИТ-сервисов в нетипичных для государственных органов приоритетных сферах (например, возможность совершения на Едином портале государственных услуг сделок в электронной форме, включая возможность создания электронных документов, их подписания с использованием электронной подписи и направления третьим лицам, включая возможность многостороннего подписания).

Последствия преобладания на рынке государственных сервисов с высокой концентрацией данных может привести к снижению уровня конкуренции, а значит и к потенциальному негативному результату для конечного потребителя, к снижению уровня инноваций и конкуренции.

В связи с этим, для недопущения наступления таких негативных последствий предлагается рассмотреть концептуальный подход, основанный на *разделении «сфер обслуживания»* государством и бизнесом:

1. *Социальная сфера* (обеспечение правопорядка, семейные отношения, социальное обеспечение и др.). Услуги в данной сфере оказываются государством с использованием собственных технологических инструментов – ЕПГУ, государственных идентификаторов. Привлечение коммерческих платформ осуществляется на условиях, согласованных с органами государственной власти. При этом условия для коммерческих организаций равные.

2. *Коммерческая сфера* (товарно-денежные отношения между бизнесом и потребителем). Услуги в данной сфере оказываются бизнесом (коммерческими платформами) без вмешательства государства, применяется инструментарий, разработанный бизнесом: коммерческие цифровые платформы, коммерческие

идентификаторы. В случае, если государство намерено предоставлять собственные сервисы, например, идентификацию, услуги по трудоустройству, то оно не имеет приоритета перед другими участниками и действует на равных с ними условиях.

3. *Конвергентная сфера* – смежный сегмент, который ввиду своей социальной значимости или за счет достижения позитивного для клиента эффекта при объединении государственной и коммерческой услуги, может обслуживаться государством и бизнесом совместно. Примеры таких сфер: здравоохранение, трудовые отношения, приобретение недвижимости за счет средств материнского капитала.

В рамках предотвращения наступления негативных последствий также предлагается:

- 1) ограничить нормативное установление обязанности для граждан и/или бизнеса использовать исключительно государственные сервисы либо передавать для их целей данные при наличии сложившегося коммерческого рынка по предоставлению подобных сервисов;
- 2) обязать структуры, предлагающие создание государственного сервиса, при наличии сложившегося коммерческого рынка по предоставлению подобных сервисов, в обязательном порядке предварительно обосновывать в форме доклада необходимость создания нового сервиса для оценки влияния на конкуренцию на данном рынке, проводимой ФАС России. В состав доклада должны быть включены разделы по оценке данной инициативы со стороны ключевых бизнес – ассоциаций;
- 3) обеспечить равный доступ к данным, содержащимся в государственных информационных системах для коммерческих и государственных сервисов, а также отсутствие каких-либо иных преференций для государственных информационных систем и сервисов.

Управление данными

(Концепция предусматривает (стр.18) необходимость разработке комплекса мер по регулированию управления данными, включая их защиту, принципы использования внутри экосистемы и за ее периметром, право клиента на распоряжение своими данными).

Обработка персональных данных внутри экосистемы

Действующее законодательство и сложившаяся правоприменительная практика предписывают субъекту персональных данных выдавать отдельное адресное согласие каждому из операторов персональных данных, обрабатывающих его данные, за исключением установленных законом случаев. В случае, когда субъект заказывает комплексную услугу или вступает в отношения с экосистемой и/или цифровой

платформой, такое правило влечет за собой *значительное усложнение* взаимоотношений «клиент-экосистема», связанных в том числе с обработкой персональных данных.

Бизнес-модель экосистемы предполагает вовлеченность в оказание услуг и, как следствие, в обработку данных, одновременно нескольких юридических лиц, каждое из которых выполняет отдельные функции в рамках единого технологического процесса. При этом такие лица могут обрабатывать персональные данные как в качестве самостоятельных операторов (например, провайдеры смежных сервисов в экосистеме), так и лиц, осуществляющих обработку персональных данных по поручению оператора (например, дата-центры).

В такой ситуации требование о необходимости получения согласия каждым из «экосистемных» операторов персональных данных *негативно влияет на обеспечение «бесшовности»* пользования сервисами для потребителя, а также усложняет и делает для него непрозрачным процесс управления собственными данными. Одновременно для экосистем возрастает административная нагрузка, связанная с организацией документооборота и поддержанием смежных бизнес-процессов.

Обеспечение законности обработки персональных данных в экосистемах целесообразно рассматривать в плоскости автоматизации процессов классификации целей обработки, простого получения и отзыва согласий на обработку персональных данных, получения сведений физическим лицом о статусе своего согласия в экосистеме и о составе обрабатываемых данных.

Для решения указанных вопросов рекомендуется рассмотреть подход, при котором *согласие на обработку персональных данных внутри экосистемы может быть выражено субъектом как одновременно нескольким экосистемным операторам персональных данных, так и любому из них.* Во втором случае обработка персональных данных внутри экосистемы должна являться самостоятельным основанием обработки персональных данных другими экосистемными операторами персональных данных. Целесообразно также предусмотреть право субъекта отозвать согласие на обработку персональных данных экосистемой через «единое окно». Кроме того, следует рассмотреть возможность исключения обязанности оператора получать согласие на поручение обработки обработчику.

В случае использования «суперприложения» (super-app – многофункциональное мобильное приложение, предоставляющее доступ к различным продуктам и сервисам цифровой экосистемы) либо взаимодействия с пользователем через цифровые витрины, лицом, ответственным за обработку персональных данных, будет являться оператор соответствующего приложения. Через такое лицо (и приложение соответственно) субъект сможет управлять своими согласиями внутри экосистемы.

Альтернативным правовым основанием обработки персональных данных внутри экосистемы является *законный интерес*. На сегодняшний день в правоприменительной практике законный интерес как правовое основание обработки данных зачастую толкуется ограничительно, в связи с чем редко применяется на практике.

Отсутствует правовая определенность в отношении круга отношений, при которых обработка персональных данных на основании законного интереса оператора могла бы считаться допустимой. В связи с этим, к числу таких случаев, кроме обмена персональными данными внутри экосистемы (при условии, что другие компании экосистемы обрабатывают данные в целях, которые совместимы с целями их сбора), следует отнести как минимум следующее:

- 1) предотвращение неправомерных действий (операций) с данными, в том числе осуществляемых с мошенническими целями (антифрод);
- 2) техническая поддержка и улучшение функционала сервисов и веб-ресурсов оператора;
- 3) сбор информации об использовании сервиса и/или веб-ресурса.

Для защиты прав субъектов при внедрении описанной схемы необходимо также рассмотреть вопрос о возложении ответственности за законность и безопасность обработки персональных данных всеми участниками экосистемы на оператора персональных данных, получившего согласие от субъекта персональных данных.

Обезличивание персональных данных для обеспечения из защиты и/или последующего использования для создания решений, основанных на данных

Одним из преимуществ развития экосистем является более глубокое понимание потребностей клиента, складывающееся на основе анализа его пользовательского опыта пользования услугами экосистемы, которое, в свою очередь, приводит к повышению качества услуг, предоставляемых экосистемой. Наряду с совершенствованием существующих сервисов развиваются новые, основанные на анализе обезличенных данных о клиентах и их потреблении. Увеличение объема обрабатываемых данных и сервисов на их основе требует от экосистем повышенного внимания к обеспечению защищенности информации, в том числе развитию методов обезличивания персональных данных для минимизации рисков причинения вреда субъектам персональных данных в случае утечки данных.

Текущее нормативное регулирование характеризуется следующим:

1. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации) данные являются видом информации (статья 2). Следовательно, говоря о «больших данных» в рамках действующего законодательства, следует понимать обработку

информации, в отношении которой применяются или не применяются специальные режимы защиты информации. Как правило, такие режимы заключаются в ограничении доступа к ней. Ограничения устанавливаются специальными нормативными правовыми актами (законодательство о персональных данных, о коммерческой тайне, о государственной тайне и др.) или в отраслевых актах (законодательство об основах здоровья граждан, о связи, о банках и банковской деятельности и др.).

Таким образом, можно выделить категорию информации, доступ к которой ограничивается законом, а оборот такой информации ограничен условиями применяемого к ней режима охраны.

2. В соответствии со статьей 5 Закона об информации информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правоотношений. Информация может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения.

Информация, условия доступа к которой законом не ограничены, может свободно участвовать в гражданском обороте. К такой информации в соответствии с законодательством об информации следует относить, в частности: обезличенные данные, промышленные данные, статистические данные.

Подход обоснован тем, что при обработке данных отсутствует лицо, права которого могут быть нарушены, т.е. связь с субъектом «разорвана» технически. Такая связь потенциально может быть восстановлена, но в таком случае лицо, которое деобезличило данные, подлежит ответственности за нарушение законодательства о персональных данных.

3. Сегодняшние регуляторные тенденции в сфере данных направлены на рассмотрение обезличенных данных как персональных данных (Федеральный закон «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона "О персональных данных" от 24.04.2020 № 123-ФЗ; проект федерального закона № 992331-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О персональных данных" (в части уточнения порядка обработки персональных данных)»). В них используется конструкция «персональные данные, полученные в результате обезличивания». В указанной ситуации терминологическая и юридическая неточность могут критически повлиять на практику, создавая избыточные барьеры.

На уровне Совета Европы принята Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (далее – Конвенция),

ратифицированная Российской Федерацией в 2005 году⁷, согласно которой использование псевдонима или любого цифрового идентификатора само себе не ведет к обезличиванию данных, так как субъект данных может быть идентифицирован или индивидуализирован.

С точки зрения Конвенции *псевдонимизированные данные остаются персональными*, а, следовательно, не требуют закрепления в понятийном аппарате Федерального закона «О персональных данных», так как подпадают под действующее регулирование. Согласно Конвенции *данные считаются обезличенными до тех пор, пока повторная идентификация субъекта невозможна или потребует чрезмерных затрат времени и ресурсов*, учитывая доступные технологии и их развитие. Так, данные, которые на первый взгляд кажутся обезличенными, поскольку они не сопровождаются очевидными идентифицирующими элементами, в частных случаях, не требуя чрезмерного времени или ресурсов, могут позволять идентификацию субъекта. Например, оператор данных или третье лицо может идентифицировать субъекта по комбинации различных типов социально-демографических, физических, экономических данных. В таких случаях данные не могут считаться обезличенными или анонимными (анонимизированными).

При формировании нормативных требований рекомендуется учесть, что термины «обезличенные данные» и «анонимизированные данные» являются синонимичными.

С учетом вышеизложенного, необходимо точно скорректировать законодательство и вывести обезличенные данные из-под режима персональных. Для этого также требуется разработка требований к обезличиванию данных, признаваемых государством, а также выработка технических стандартов обезличивания, которые должны обновляться по мере развития технологий.

Предлагаемое решение позволит без принципиальных изменений законодательства, с учётом положений статьи 5 Закона об информации, ввести обезличенные данные в гражданский оборот с соблюдением прав и интересов всех заинтересованных лиц (субъектов персональных данных, бизнеса, государства).

Анализ зарубежного опыта и существующих подходов к построению математической модели оценки риска деобезличивания приводит к выводу о том, что такая оценка связана непосредственно с характером данных и особенностями процессов обезличивания и дальнейшей обработки таких данных.

Целесообразным подходом для Российской Федерации может стать разработка и стандартизация методики определения коэффициента обезличивания на основе риск-ориентированного подхода. При этом наиболее актуальный вопрос – построение математического консенсуса данных (методологическое основание определения разумного баланса между защитой и полезностью данных), когда полученным данным

⁷ Федеральный закон от 19.12.2005 г. № 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных»

можно доверять и использовать их, но деобезличить (извлечь информацию о конкретном человеке) невозможно или это сопряжено с несоразмерными материальными и временными затратами.

Такое методологическое основание должно быть направлено на оценку того, насколько некая композиция мер (как организационных с точки зрения информационной безопасности, так и методов обезличивания как операций над конкретными данными) снижает риски при обработке конечного дата-сета. В частности, речь идёт о выработке пороговых математически высчитываемых значений комплекса мер по обезличиванию данных, организационно-технических мер по защите данных и контекста обработки «весов» по шкале от 0 до 1. Предполагается, что если полученное значение (коэффициент обезличивания, т.е. единица минус вероятность деобезличивания) равно 0,7 – 0,8 (для обычных категорий) и 0,9 (для специальных категорий), то такие данные с учётом особенностей их обработки (композиция методов и условий обработки) считаются обезличенными и относятся к информации; законодательство о персональных данных на них не распространяется.

С учётом изложенного для целей регулирования оборота больших данных в экосистемах и/или цифровых платформах предлагается следующая модель:

1. Корректировка законодательства, направленная на однозначное разграничение понятий персональных данных и обезличенных данных и выведение обезличенных данных из-под действия Федерального закона №152-ФЗ «О персональных данных» с отнесением обезличенных данных к информации (Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»).

2. Выработка подзаконного регулирования на уровне постановления Правительства Российской Федерации, включающего:

- 1) риск-ориентированный подход к оценке рисков деобезличивания данных (дата-сетов);
- 2) порядок оценки риска деобезличивания оператором данных для разных сценариев использования данных (обмен данными внутри юридического лица, внутри экосистемы, предоставление третьим лицам и др.) и разных методов обезличивания и (или) организационно-технических;
- 3) меры обеспечения безопасности данных (дата-сетов) в зависимости от результата определения риска, полученного обработчиком данных;
- 4) требования к защите обезличенных данных (в зависимости от результата оценки риска), в том числе к организационным и техническим мерам по обеспечению безопасности обезличенных данных при их обработке в информационных системах.

3. Формирование национального технического стандарта по обезличиванию (на базе специально созданной для этих целей постоянно действующей рабочей группы, с

привлечением участников рынка, профильных научно-исследовательских организаций и заинтересованных органов власти).

4. Поддержка инициативных предложений по саморегулированию в области оборота данных (Кодекс этики использования данных, Кодекс этики искусственного интеллекта и др.).

Идентификация

Действующее законодательство предусматривает различные требования и процедуры в отношении идентификации физических лиц в зависимости от характера правоотношений. При этом для взаимодействия граждан с экосистемами и/или цифровыми платформами и заключения гражданско-правовых договоров, по общему правилу, не требуется соблюдение специальных процедур по идентификации, если отсутствуют дополнительные требования по идентификации в отраслевом законодательстве (например, для оказания банковских услуг, услуг связи, при обращении за получением государственных и муниципальных услуг и др.).

При этом в ряде случаев (например, при дистанционном заключении договора об оказании услуг связи) устанавливается обязательность государственной идентификации, в том числе с применением Единой биометрической системы (ЕБС). Такой подход призван ускорить внедрение дистанционных услуг, повысить достоверность идентификации и консолидировать данные в единой системе. Но на практике вместо ускорения это может породить дополнительные риски и даже «единую точку отказа», повысить стоимость и сроки проникновения цифровых услуг, замедлить создание единой цифровой среды доверия. К рискам стоит отнести и чрезмерное повышение нагрузки на государственную ИТ-инфраструктуру, недоступность большого числа сервисов в случае сбоев. Кроме того, переход к централизованной модели предполагает перестройку архитектур существующих систем, что потребует значительных временных и финансовых затрат провайдеров идентификации. Минимизировать указанные риски можно стимулированием развития альтернативных доверенных способов идентификации.

Действующее нормативное регулирование в области обработки данных характеризуется отдельными правовыми проблемами. Так, отмечается проблема дифференциации подходов и отсутствие связанности: существующие системы используют множество идентификаторов, несвязанных между собой и работающих по разным стандартам. С расширением контура хранения персональных данных, получаемых при идентификации, а также при передаче персональных данных от провайдера идентификации к сервис-провайдеру, объективно могут возрастать риски утечек, злоупотреблений и падения доверия.

Экосистемы проводят идентификацию своих потребителей по различным правилам в зависимости от регуляторных требований, при этом так или иначе внедряется возможность использования «единого профиля» клиента экосистемы. Наличие собственных идентификаторов экосистем способствует формированию положительного клиентского опыта и дальнейшему развитию экосистемных предложений.

Развитие доверенной системы идентификации с использованием коммерческих идентификаторов российских экосистем может стать еще одним фактором, способствующим выравниванию конкурентного положения российских и иностранных экосистем, уже активно предоставляющих услуги по идентификации (например, крупные иностранные социальные сети предоставляют услуги по идентификации своих пользователей в нерегулируемых сферах для сайтов по бронированию гостиниц, дистанционной продаже товаров, работ или услуг и др.).

Следует отметить, что ряд отраслей и услуг, связанных с высокими социальными рисками и рисками национальной безопасности, несомненно требуют особого контроля и прозрачности в процессе осуществления идентификации (например, оказание государственных и муниципальных услуг, нотариат, финансовая сфера, связь). В указанных сферах следует учитывать приоритет государственной идентификации с возможностью идентификации с применением инфраструктуры национальных экосистем при условии наличия в таких экосистемах провайдеров идентификации, которые проводят идентификацию по специальным процедурам. В большинстве зарубежных стран это кредитные организации, операторы связи, организации почтовой связи, отдельные интернет-компании. В российском законодательстве следует применить *аналогичный подход*, принимая во внимание требования по идентификации в рамках законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В иных нерегулируемых отраслях установление требований об обязательности государственной идентификации *нецелесообразно*. Более того, в случае принятия такого решения иностранные экосистемы и цифровые платформы могут получить преимущество при одновременном снижении защищённости персональных данных российских граждан.

Предлагается рассмотреть внесение изменений в Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и/или иные нормативные акты, направленных на *закрепление возможности использования частных коммерческих идентификаторов в нерегулируемых сферах деятельности с учетом возможности привлечения для проведения такой идентификации третьего лица – провайдера идентификации*.

Информационная безопасность

(Как отмечено в Концепции (стр.8), в условиях отсутствия конкурентоспособных национальных экосистем и платформ и с учетом трансграничной специфики взаимодействия развитие иностранных экосистем/платформ приводит к снижению конкурентоспособности национальной экономики, налогооблагаемой базы и формирует риски утраты контроля за использованием данных, в том числе персональных и коммерческих)

Риски утраты контроля за использованием данных, в том числе персональных и коммерческих, в экосистемах аналогичны рискам, возникающим при использовании иных продуктов и сервисов.

Действующее законодательство предусматривает в зависимости от сферы, вида данных и иных признаков специальные требования в отношении информационной инфраструктуры, в том числе специальные требования в отношении лиц, деятельность которых осуществляется в сферах, отнесенных к критической информационной инфраструктуре.

Специальные правила установлены в отношении обработки и защиты персональных данных и иных специальных категорий данных, в том числе с описанием моделей угроз с учётом объёма данных и иных их характеристик.

Утечка данных за пределы Российской Федерации и киберриски как компоненты обеспечения информационной безопасности учитываются хозяйствующими субъектами независимо от организационно-правовой формы и формы собственности в рамках осуществления защиты информации, предусмотренной статьей 16 Закона об информации. Защита информации ограниченного доступа предполагает принятие правовых, организационных и технических мер по защите информации, направленных на обеспечение целостности, конфиденциальности, доступности, достоверности и аутентичности информации.

Специальные требования по защите информации уже предъявляются в отношении отдельных категорий субъектов и/или сведений (например, в рамках законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма).

Уровень защищенности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных согласно относимости персональных данных к определенным группам (1-4 группа персональных данных) установлен Приказом ФСТЭК России от 18.02.2013 № 21 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных». Методика определения уровня защищённости персональных данных предусматривает такую оценку с учетом трех типов актуальных угроз безопасности персональным данным, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите

персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных».

При этом уровень защищенности персональных данных в государственных информационных системах учитывается при определении класса защищенности в соответствии с приказом ФСТЭК России от 11.02.2013 № 17. Соответственно, организационные и технические меры защиты информации в государственных и негосударственных системах отличаются. Иными словами, используются разные стандарты для защиты персональных данных в государственном и частном секторах в отношении аналогичных данных.

В соответствии с действующим законодательством возможна разработка и утверждение специализированного «задания по безопасности» (утверждены ГОСТ Р 57628-2017) под хозяйственные нужды конкретного хозяйствующего субъекта, являющегося юридическим лицом определенного вида, и экосистемы при наличии определенных признаков взаимосвязанности сервисов цифровой платформы, эксплуатируемой экосистемой.

Кроме того, следует учитывать, что в состав ряда национальных экосистем входят компании, деятельность которых осуществляется в сферах, отнесенных к критической информационной инфраструктуре Российской Федерации, что распространяет на них дополнительные требования, в том числе в сфере информационной безопасности.

Следует иметь в виду также, что в случае установления дополнительных требований в сфере обеспечения информационной безопасности стоит ожидать снижения конкурентоспособности национальных экосистем и цифровых платформ, так как с большой долей вероятности иностранные цифровые платформы соблюдать аналогичные требования не будут и/или в отношении них будут крайне ограничены меры контроля со стороны уполномоченных органов Российской Федерации.

Вместе с тем отмечаем, что объективно высокими являются кибер-риски, связанные с оборотом данных, в том числе персональных, в иностранных экосистемах, социальных сетях, а также при заключении трансграничных договоров (в том числе в сфере электронной коммерции) и пр.

Текущие регуляторные требования в рамках рассматриваемого вопроса *являются достаточными*. В ином случае, при введении специального регулирования для экосистем, возникнут риски установления избыточных требований для национальных экосистем и/или цифровых платформ, которые могут в конечном счете снизить их конкурентоспособность.

Открытость данных

В целях создания условий для использования преимуществ экосистем и цифровых платформ в интересах граждан и развития экономики на основе инноваций, повышения благосостояния граждан и доступности им продуктов (услуг) и цифровых сервисов целесообразно придерживаться подхода *добровольного «самодекларирования»* работы цифровой платформы по открытой бизнес – модели.

В случае если цифровая платформа декларирует открытую модель, такая платформа описывает свои правила работы, в том числе в части работы с данными. При этом перечень раскрываемых параметров, а также степень детализации определяется цифровой платформой самостоятельно и может зависеть от сферы и формата деятельности платформы.

В настоящее время государство стремится получать данные, накопленные негосударственными организациями. Понимая важность получения доступа к таким данным в отдельных сферах, связанных с защитой публично значимых интересов, важным является применение мер, направленных на обеспечение баланса интересов и исключение использования таких данных государством в иных целях, в частности, связанных с осуществлением коммерческой деятельности и извлечением прибыли на базе получаемых данных.

Предлагается на уровне стратегических документов предусмотреть *принципы пропорциональности и мотивированности* запроса государства на предоставление данных для нужд государственного управления и учитывать их при внесении изменений в нормативное регулирование.

Необходимо аналогично зафиксировать право предоставления данных экосистемами и/или платформами своим контрагентам и иным участникам рынка на возмездной и недискриминационной основе.

Государственные данные

Можно констатировать стремление государства создать преференциальные условия для государственных платформ (например, для государственных идентификаторов ЕСИА и ЕБС в части установления обязанности использования таких идентификаторов в коммерческой сфере и условий сбора пользовательских данных).

В аспекте накопления государством массива данных можно отметить тенденцию по их коммерциализации. В частности, обсуждаются инициативы по созданию

государственного оператора больших данных, посредством которого государство, в том числе и на возмездной основе, будет предоставлять накопленные большие данные⁸.

В целях исключения указанных негативных последствий предлагается предусмотреть **равный доступ** к данным, содержащимся в государственных информационных системах для негосударственных и государственных сервисов, а также отсутствие каких-либо иных преференций для государственных информационных систем и сервисов⁹.

Предлагается также актуализировать технические стандарты раскрытия данных для государственных органов, аккумулирующих важные для бизнеса данные, и предусмотреть контроль за поддержанием соответствия открытых данных в приемлемом качестве.

Переносимость данных

(Обеспечение свободного перехода потребителей между экосистемами/ платформами и нишевыми поставщиками в целях поддержания конкурентной среды на соответствующих базовых рынках товаров и услуг, отмечено в Концепции (стр.18) в качестве одного из механизмов для развития системы общего регулирования).

Действующее нормативное регулирование **не ограничивает** переход потребителей как между экосистемами и цифровыми платформами, так и между экосистемами (цифровыми платформами) и отдельными поставщиками. Не ограничивается также свобода распоряжения пользователями своими данными, хранящимися и обрабатываемыми цифровой платформой или экосистемой.

Так, статья 14 Федерального закона «О персональных данных» предоставляет субъекту данных право на получение информации, касающейся обработки его персональных данных, в том числе информацию о том, какие персональные данные субъекта обрабатываются оператором, источник их получения, правовые основания и цели их обработки, применяемые оператором способы обработки персональных данных и другие

⁸ Текущая редакция законопроекта в СОЗД: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/992331-7>

⁹ В качестве положительного примера предоставления равного доступа к данным следует отметить, что с 1 апреля 2021 года по 1 июля 2022 года на основании постановления Правительства № 453 от 27.03.2021 проводится эксперимент по осуществлению идентификации и аутентификации с использованием ЕСИА, а также доступа к данным содержащимся в ЕСИА потребителей (заказчиков) и продавцов (исполнителей), иных сторон договоров при использовании ими информационных ресурсов в сети Интернет, предоставляющих возможность ознакомиться с предложением о заключении договора купли-продажи товара (выполнения работа, оказания услуг), заключить такой договор, в том числе агрегаторов информации о товарах (услугах), а также пользователей информационных ресурсов поиска сотрудников и работы. Эксперимент позволил сделать дистанционное общение между пользователями и бизнесом более удобным и безопасным. Пользователи социальных сетей, агрегаторов товаров и услуг, а также сайтов по поиску работы, смогут по своему желанию выбирать: регистрироваться по отдельному логин-паролю или воспользоваться учетной записью на ЕПГУ.

сведения. Кроме того, закон предоставляют субъекту право отозвать согласие на обработку своих персональных данных либо требовать у оператора уничтожения своих персональных данных в случае, если такие данные не являются необходимыми для заявленной цели обработки.

В совокупности указанные нормы позволяют *в полной мере* реализовать потребителю своё право на свободный выбор поставщика необходимых ему товаров или услуг, на использование сразу нескольких поставщиков либо на полный переход от одного поставщика к другому.

Вместе с тем, введение переносимости данных может в каких-то аспектах способствовать улучшению клиентского опыта. *Наличие реальной потребности потребителей должно быть выявлено в результате проведения исследования (опроса) среди клиентов экосистем и последующих экспериментов, в рамках которых будет определена реальная востребованность переноса данных.* Исследование целесообразно провести независимой экспертной организацией с привлечением национальных экосистем и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. По результатам такого исследования и экспериментов могут быть подготовлены конкретные предложения.

Следует учитывать, что собираемые данные о пользователе значительно отличаются в зависимости от сектора, в котором пользователь получает ту или иную услугу. Различные экосистемы и цифровые платформы обеспечивают сбор и хранение разного объёма данных и использование различных инструментов. По этой причине следует учитывать *критерий наличия технической возможности для переноса данных.*

Указанные специфические вопросы (состав персональных данных, подлежащих переносу, в зависимости от сектора оказываемых услуг; механизмы и формат, в котором данные должны переноситься) наиболее эффективно могут быть решены *самими участниками рынка.*

Таким образом, *в случае подтверждения* по результатам исследования и экспериментов *актуальности* проблемы переносимости данных, правила работы экосистем и цифровых платформ в данной сфере должны утверждаться участниками рынка самостоятельно.

Реализация пользователем права на перенос данных в ряде случаев может оказаться невозможной. Структура категорий информации ограниченного доступа такова, что зачастую препятствует интеграции порядка их обработки в одном процессе, платформе или экосистеме. Одним из примеров такой проблемы являются режимы профессиональных тайн отдельных участников экосистем (банковской, страховой, тайны связи). Так, статья 857 Гражданского кодекса Российской Федерации и статья 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», устанавливающие режим банковской тайны, обязывают кредитные организации обеспечивать конфиденциальность любых сведений о клиенте. При этом указанные нормы могут трактоваться на практике

таким образом, что раскрытие сведений о клиенте даже с его согласия может быть квалифицировано как нарушение режима банковской тайны.

Однако проблема носит комплексный характер и не ограничивается профессиональными тайнами. У разных категорий информации имеется разный правовой статус, к ним предъявляются разные требования к обработке и защите. При этом одна и та же информация может относиться к разным категориям одновременно, а определение категории в таких ситуациях является неоднозначным. Целесообразно для обеспечения возможности переносимости данных установить в законодательстве *новый подход к разграничению доступа к информации*, который позволял бы простым способом и легитимно интегрировать обработку и защиту разных категорий информации.

При решении вопроса о процедуре «переноса» данных приоритет должен отдаваться подходу, согласно которому данные передаются непосредственно субъекту данных, а не другой экосистеме, поставщику или платформе-посреднику.

Оценку целесообразности введения в российское регулирование дополнительных требований к переносимости данных следует осуществлять с учетом иностранного опыта. Так, согласно европейскому законодательству при осуществлении своего права на переносимость данных согласно параграфу 1 статьи 20 Общего регламента по защите данных субъект данных имеет право потребовать передать персональные данные непосредственно от одного контролера (оператора) другому, если это *технически осуществимо*. В части состава данных, подлежащих передаче, право на переносимость данных по Общему регламенту предполагает, что такие персональные данные *должны быть предоставлены самим субъектом*, тем самым оно не распространяется на такие данные, собираемые оператором в связи с использованием субъектом сервисов оператора (метаданные, служебная информация об операционной системе, браузере, IP-адресе, времени, проведенном на сайте). Оно также не действует на так называемые производные данные, полученные самим оператором в результате аналитики других данных, например, о скоринговых оценках субъекта.

Более широкое понимание объема данных, подлежащих передаче оператором по требованию субъекта, может поставить российские экосистемы в неравное положение по сравнению с зарубежными операторами-экосистемами, действующими на российском рынке.

Если рассматривать проблематику переносимости данных в контексте того, что пользователь, который в силу своего длительного добросовестного обслуживания в одной экосистеме может получить право на особые условия обслуживания и, в таком случае не мотивирован к переходу в другую экосистему, то следует отметить, что решение данного вопроса не может быть осуществлено через изменение регулирования в сфере оборота персональных данных. Различные бонусы, получаемые пользователем, не могут рассматриваться в качестве данных пользователя.

С учетом изложенного предлагаются следующие шаги по вопросу переносимости данных:

1. Проведение исследования (опроса) среди клиентов экосистем с целью выявления потребительского мнения о «переносимости» и наличии потребности.

2. По итогам исследования рассмотреть вопрос о проведении экспериментов, в рамках которых будет выявлена реальная востребованность переноса данных. В ходе экспериментов предлагается предусмотреть возможность переноса минимального набора данных.

3. По итогам проведения экспериментов возможно рассмотрение целесообразности законодательных изменений, если потребность в институте переносимости данных будет подтверждена. Предполагаемая модель регулирования может быть выбрана после принятия решения о необходимости изменения законодательства. Конкретные технические вопросы (объем данных, сроки, порядок переноса и др.) могут быть определены на уровне саморегулирования.

При решении вопроса о целесообразности введения в российское регулирование института переносимости данных следует также учитывать:

- 1) затраты экосистем на создание и поддержание информационных систем;
- 2) потенциальные противоречия принципам добросовестной конкуренции и создание преференций для неэкосистемных участников рынка;
- 3) специфику различных сфер деятельности в части состава собираемых данных о пользователе;
- 4) наличие ограничений, связанных с техническими возможностями для переноса данных;
- 5) особенности и требования законодательства в отношении отдельных категорий данных и режимов их оборота;
- 6) приоритет передачи данных потребителю (субъекту данных);
- 7) принцип установления регулирования в интересах развития национальных экосистем и платформ.

Соблюдение интересов потребителей и поставщиков

(Данный вопрос определен в Концепции (стр.14) в качестве одной из задач регулирования)

Платформенные и экосистемные сервисы, формируя новые формы взаимодействия субъектов экономической деятельности, создают очевидные преимущества для потребителей и поставщиков, однако в отдельных случаях могут также создавать запрос на точечные и мягкие настройки взаимодействия всех субъектов отношений.

Среди преимуществ платформенных решений необходимо выделить рост эффективности и прозрачности бизнеса, исключение неэффективных посредников, расширение спроса, снижение издержек за счет оптимизации процессов, рост конкуренции, «бесшовный» клиентский сервис и т.д.

Однако, как новые формы взаимодействия контрагентов с платформами и экосистемами, так и взаимодействие всех субъектов внутри экосистем, *могут* нуждаться в базовых и сбалансированных правилах поведения в цифровой среде, которые предлагается рассмотреть на уровне саморегулирования.

Важно отметить, что действующее законодательство Российской Федерации по обеспечению равного и недискриминационного доступа к производственной либо торговой инфраструктуре, правила предоставления услуг в равной мере применимы и к цифровым сервисам. Нормы гражданского законодательства, законодательства о защите прав потребителей, антимонопольного законодательства на данном этапе *в достаточной мере защищают* интересы потребителей и поставщиков на цифровых рынках.

Новые бизнес-модели и особенности предоставления цифровых сервисов, в основе которых лежат сложные и нетрадиционные цифровые инструменты, могут вызывать противоречия интересов платформ/экосистем и их пользователей (юридических, физических лиц).

При взаимодействии платформ/экосистем и их пользователей можно выделить ряд вопросов для обеспечения интересов потребителей и поставщиков, которые, однако, уже разрешаются в полной мере в рамках действующего законодательного регулирования.

1. Отсутствие приоритизации собственных сервисов, создание недискриминационных условий конкурирующим и смежным сервисам, различным группам потребителей.

Владельцы экосистем и/или цифровых платформ, осуществляя предпринимательскую деятельность заинтересованы в максимизации прибыли и продвижении своих сервисов. В отдельных случаях могут возникать риски приоритизации своих сервисов (товаров, услуг) в ущерб сервисам субъектов экосистемы и навязывания дополнительных сервисов для использования основного.

Однако в случае, если приоритизация своих сервисов происходит на конкурентном рынке, то такое навязывание будет устранено за счет рыночных механизмов и оттока пользователей, а также текущего нормативного регулирования, являющегося достаточным для указанного случая.

В том же случае, если навязывание осуществляет лицо, занимающее доминирующее положение на рынке, действующее антимонопольное законодательство имеет достаточный инструментарий пресечения подобных злоупотреблений, что подтверждается правоприменительной практикой. Например, запрет навязывания контрагенту невыгодных условий, установления дискриминационных условий, ограничения доступа потребителей к инфраструктуре, установления монополично высоких или низких цен, экономически или технологически не обоснованного отказа либо уклонения от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) и т.д.

2. Недопущение ограничения выбора потребителя.

Экосистемы и/или цифровые платформы, собирая данные, систематизируя и предоставляя их потребителям, могут влиять на выбор последних. Недопустимо манипулирование выдачей информации в собственных интересах, а также в интересах третьих лиц, то есть умышленное искажение информации, результатов ранжирования, параметров товаров, работ, услуг, иные умышленные действия, побуждающие пользователей совершать действия, которые пользователь не имел намерение совершать.

Цифровые инструменты ранжирования основаны на сложных алгоритмах. Раскрытие порядка ранжирования должно происходить *без потери или раскрытия коммерчески чувствительной информации*. При этом, пользователь должен иметь доступ к информации для достаточного анализа и прогнозирования собственной деятельности, т.е. должен соблюдаться баланс интересов экосистемы/платформы и пользователя.

3. Обеспечение равных и прозрачных условий доступа пользователей к экосистеме и/или цифровой платформе, осуществляющим деятельность по открытой бизнес-модели.

Большинство платформ и экосистем, *использующих бизнес-модель открытого типа*¹⁰, устанавливают прозрачные и публичные требования к работе с пользователями. Это является залогом привлечения максимального количества пользователей, являющихся основной ценностью платформенных решений.

Вопросы, связанные с офертой, содержанием договоров (в т.ч. публичных договоров, договоров присоединения) и других существенных вопросов взаимодействия разрешены действующим гражданским законодательством и на данном этапе дополнительное государственное регулирование в этой части ***не потребуется***.

¹⁰ Подробнее см. в разделе «Открытость».

Кроме этого, в части равных условий доступа к цифровой инфраструктуре, запрет на экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, а также иные запреты злоупотребления доминирующим положением, предусмотрены действующим Законом о защите конкуренции.

4. Свобода перехода между платформами и экосистемами

Практические ограничения перехода пользователя с одной платформы/экосистемы на другую отсутствуют. Пользователи не ограничены в выборе платформы или отказа от нее. Вопросы, связанные с односторонним изменением или расторжением договора, урегулированы в полной мере действующим гражданским законодательством.

Содействие развитию национальных экосистем и платформ

(Развитие национальных экосистем/платформ в Российской Федерации в условиях конкуренции с иностранными экосистемами/платформами рассматривается в Концепции (стр.12) в качестве одной из целей регулирования экосистем. В соответствии с данной целью в Концепции также сформулированы соответствующие задачи, включающие в том числе создание правовых основ для защиты от иностранных экосистем и платформ – обеспечение преференциального положения национальных экосистем и платформ на российском рынке с учетом принятых Российской Федерацией международных обязательств, а также создание правовых основ для дальнейшего развития национальных экосистем и платформ)

Иностранные платформы и экосистемы, в первую очередь из США и Китая, доступные для использования на территории Российской Федерации, уже обладают рядом преимуществ – существенно более зрелая стадия развития рынков определяет многолетний опыт развития экосистем и выход на безубыточность (и/или высокую рыночную стоимость), доступ к современным технологиям и инфраструктуре.

Таким образом, разрабатываемые меры должны в первую очередь быть направлены на обеспечение конкурентных преимуществ и ускоренное развитие отечественных цифровых платформ и экосистем.

Получатель любой государственной меры поддержки должен быть *однозначно определен*. Для целей получения финансовых, налоговых и иных преференций (послаблений) необходимо определить критерии принадлежности цифровой платформы и/или экосистемы к категории национальной (российской).

Предлагаемый подход к определению экосистемы и/или платформы как национальной (русской) для получения мер государственной поддержки, а также перечень мер государственной поддержки предлагается обсудить с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, включая Минфин России, Минэкономразвития России, Минцифры России, ФАС России.

Подход к определению национальной экосистемы и/или платформы

Предлагаемый подход заключается в предоставлении мер поддержки по нескольким направлениям.

Первым направлением является поддержка национальных игроков, соответствующих следующим *качественно-количественным критериям*, при выполнении *в совокупности двух и более из которых* цифровая платформа или экосистема признается русской для целей получения государственных мер поддержки:

- 1) регистрация правообладателя программного обеспечения в Российской Федерации;
- 2) сосредоточение более 50% пользователей цифровой платформы или экосистемы на территории Российской Федерации;
- 3) получение более 50% от общего объема выручки цифровой платформы или экосистемы на территории Российской Федерации;
- 4) нахождение более 50% серверных мощностей цифровой платформы или экосистемы на территории Российской Федерации;
- 5) осуществление более 50% от общего объема разработки программного обеспечения в Российской Федерации;
- 6) осуществление более 50% от общего объема инвестиций на территории Российской Федерации;
- 7) доля налогов, уплаченных цифровой платформой или экосистемой в бюджет Российской Федерации, составляет более 50% от общей суммы уплачиваемых такой платформой или экосистемой налогов;
- 8) доля рабочих мест, созданных цифровой платформой или экосистемой на территории Российской Федерации, составляет более 50% от общего количества созданных такой платформой или экосистемой рабочих мест.

Вторым направлением государственной поддержки может стать поддержка национальных игроков, осуществляющих *экспансию на глобальные рынки или реализующих открытую модель развития* цифровых платформ.

- Под *экспансией* предлагается понимать плановые среднегодовые темпы роста выручки и числа пользователей в случае выхода на новые рынки, не менее чем двукратно превышающие темпы роста соответствующего сегмента глобальной экономики. Цифровые платформы сохраняют возможность использования преференций, общих и специальных мер поддержки в течение следующего

периода, если подтверждают выполнение условий экспансии в предыдущем периоде. Специальные меры поддержки могут заключаться в создании преференциального режима экспорта (с учетом международных обязательств Российской Федерации) и финансирования, в том числе создания инфраструктуры и продвижения на рынке.

- Под *открытой моделью* предлагается понимать модель, при которой цифровая платформа реализуется с соблюдением принципов открытой бизнес-модели как это предусмотрено в соответствующем разделе настоящего Доклада.

В отношении открытых цифровых платформ или экосистем могут применяться как меры из числа предложенных в настоящем Докладе для национальных игроков, так и специальные меры поддержки. Специальные меры поддержки могут иметь целью как повышение доступности цифровых сервисов для отдельных категорий участников рынка, например, за счет расширения программ компенсации затрат (снижение финансовых барьеров входа для малого бизнеса на маркетплейсы) на федеральном и региональном уровне, так и снижение барьеров для открытых цифровых платформ или экосистем для интеграции с государственными платформами, сервисами.

Меры государственной поддержки

В соответствии с целью и задачами, сформулированными в Концепции, предлагается рассмотреть следующие направления мер обеспечения конкурентных преимуществ для отечественных цифровых платформ и экосистем:

- 1) предоставление мер финансово-налоговой поддержки национальным (российским) цифровым платформам и экосистемам;
- 2) специальное регулирование деятельности иностранных цифровых платформ и экосистем на территории Российской Федерации.

В рамках направления предоставления мер **финансово-налоговой поддержки** национальным игрокам (платформам и экосистемам) предлагается выровнять налоговые условия для отечественных цифровых платформ и экосистем до наиболее привлекательных мировых уровней, что позволит ускорить рост инвестиций в развитие, а также создаст дополнительные возможности для российских компаний:

1. *Компенсация (частичная) расходов* бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на строительство и создание объектов инфраструктуры, необходимой для обеспечения деятельности цифровых платформ/экосистем, в том числе через применение механизма инвестиционного налогового вычета (внести соответствующие изменения в ст.286.1 НК РФ).

Предлагается уточнить изменения, вводимые Минэкономразвития России, включив центры обработки данных и складские помещения в перечень объектов имущества, расходы на создание (приобретение) которых могут быть включены в состав инвестиционного налогового вычета с 2022 года.

Подобная мера создаст более гибкий механизм поддержки инвестиций и стимулирования привлечения капитальных вложений на региональном уровне. Финансовая поддержка должна использоваться цифровыми платформами/экосистемами для создания (приобретения) объектов инфраструктуры, необходимых для их деятельности, ускорения процесса строительства и ввода в эксплуатацию центров обработки данных, складских помещений и иных инфраструктурных объектов.

2. Введение налоговых льгот, а именно:

2.1. *Снижение ставок налога на прибыль и страховых взносов для цифровых платформ и экосистем:* снижение ставки по налогу на прибыль до 3%, ставки страховых взносов до 7,6%.

Предлагаемая мера направлена на поддержку российских высокотехнологичных цифровых платформ и экосистем, разрабатывающих ПО, основанное на алгоритмах обработки больших данных, технологиях искусственного интеллекта, русскоязычных речевых технологиях и семантического анализа.

Необходимость льготирования отечественных цифровых платформ и экосистем обусловлена глобальной конкуренцией в разработке новых продуктов и технологий. Крупнейшие мировые интернет-компании (Google, Facebook, Tencent) – это и крупнейшие разработчики ИИ-решений, при этом Facebook больше Mail.ru по выручке в 57 раз, а по капитализации в 115, Tencent больше Mail.ru, соответственно, в 47 и 102 раза, Google больше Яндекс по капитализации более чем в 60 раз.

Реализация будет способствовать направлению цифровыми платформами и экосистемами высвобождаемых средств на разработку программного обеспечения и маркетинг, так как ограниченность ресурсов на разработку программного обеспечения и маркетинг у российских цифровых платформ и экосистем в сочетании с узким внутренним рынком могут привести к еще более радикальному отставанию российских технологий и возрастанию влияния присутствия иностранных компаний.

2.2. *Снижение ставки НДС на электронные услуги, оказываемые цифровыми платформами/экосистемами (рекламные услуги, подписки и пр.)*

Реализация данной меры направлена на снижение цен на электронные услуги и увеличение их потребления, что повысит конкурентоспособность

отечественных цифровых платформ и экосистем. В настоящий момент провайдеры электронных услуг часто сталкиваются с переквалификацией лицензионных отношений в услуги, что приводит к доначислению НДС, штрафов и пени. При этом многие случаи являются пограничными и/или спорными. Установление единой льготной ставки НДС позволит избежать непрогнозируемых ситуаций, позволит цифровым платформам и экосистемам вкладывать сэкономленные средства в развитие этих электронных услуг, и станет существенным драйвером роста рынка.

2.3. Снижение ставки НДС при обложении услуг доступа к цифровому контенту (например, оказываемых аудиовизуальными сервисами, осуществляющими инвестиции в производство российского контента).

Снижение ставки НДС уменьшает налоговую нагрузку сервисов, позволяя им направить на производство оригинального контента инвестиции в объеме не менее 10% от их Net-выручки за предыдущий год. Возврат инвестиций увеличивает выручку сервисов, ускоряя рост рынка. Выпадающие доходы бюджета компенсируются как за счет расширения налогооблагаемой базы, так и за счет налоговых поступлений от подрядчиков.

2.4. Введение налоговых льгот для процентных и дивидендных доходов для стимулирования инвесторов цифровых платформ и экосистем (пониженные ставки налога на прибыль и НДФЛ).

Предлагаемая мера создаст благоприятную среду для роста инвестиций в цифровые платформы/экосистемы и станет дополнительным стимулом для появления на рынке новых публичных компаний. Финансовый эффект будет способствовать активизации процесса IPO и развитию рынка капитала в Российской Федерации в целом.

2.5. Уменьшение налоговой базы по налогу на прибыль за счет включения в состав расходов на добровольное страхование открытого перечня расходов на добровольное страхование, в т.ч. страховых взносов при реализации инвестпроектов в регионах (ст. 263 НК РФ).

В соответствии с опубликованными Минфином России Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, изменение условий учета расходов на добровольное страхование для расчета налога на прибыль (переход от закрытого перечня видов страхования к критериям соответствия расходов на такое страхование) позволит учитывать дополнительные виды расходов в целях налогообложения. Снижение налоговой нагрузки на отечественные цифровые платформы и экосистемы будет способствовать поддержанию текущего темпа их развития, в том числе реализации инвестпроектов в регионах.

3. *Сокращение срока владения акциями/долями в стартапах с 5 лет до 1 года при применении нулевой ставки налога на прибыль.*

Предлагается внести изменения в ст. 284.2. НК РФ и не облагать налогом на прибыль доходы от операций по реализации или иного выбытия ценных бумаг (акций, долей) российских ИТ- и интернет-стартапов, если такие ценные бумаги непрерывно принадлежат российской компании-инвестору на праве собственности или на ином вещном праве в течение не менее 365 календарных дней и составляют не менее чем 15-процентный вклад (долю) в уставном (складочном) капитале (фонде) такого стартапа.

В настоящий момент налоговая ставка 0% применяется к доходам от операций по реализации (выбытию) акций (долей), если на дату реализации они непрерывно принадлежат налогоплательщику на праве собственности или на ином вещном праве более пяти лет. Это представляется крайне длительным сроком для венчурного рынка. Применение ставки 0% позволит удержать недополученные государством средства внутри цифровой платформы/экосистемы и направить их на дальнейшее развитие бизнеса.

4. *Расширение сферы применения института самозанятых, включение лиц, привлекаемых экосистемами/платформами для оказания услуг потребителям, а именно повышение с 2,4 млн руб. до 5 млн руб. в год максимальной суммы дохода для применения режима самозанятого в отношении исполнителей в ИТ-сфере.*

С учетом среднегодового темпа роста зарплат в 10% увеличение порогового значения дохода, при котором возможно применение специального режима налогообложения для самозанятых, позволит увеличить число физических лиц, ведущих деятельность в области ИТ в рамках цифровых платформ/экосистем в легальном поле, а также обеспечит рост налоговых отчислений от их деятельности.

5. *Упрощение механизма оплаты труда сотрудников долями или акциями для сокращения расходования венчурного капитала на зарплаты и, таким образом, стимулирование роста инвестиций в том числе в отечественные цифровые платформы и экосистемы.*

В рамках упрощения предлагается:

- 1) предусмотреть выпуск акций и долей для вознаграждения сотрудников без оплаты их стоимости (внести изменения в ст. 34 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»);
- 2) предусмотреть вычет затрат на создание и реализацию программ вознаграждения сотрудников, основанных на акциях и долях;
- 3) освободить оплату сотрудникам акциями и долями работодателя либо аффилированных с ним организаций от страховых взносов и налога на доходы

физических лиц (НДФЛ должен уплачиваться сотрудником только с продажи этих акций и долей).

Предлагаемые меры не должны привести к снижению поступлений в бюджет и внебюджетные фонды, так как облагаемое страховыми взносами предоставление долей/акций непосредственного работодателя стартапами в Российской Федерации в настоящее время не применяется, а момент предоставления сотрудникам долей/акций откладывается до момента, когда сотрудник сможет их полностью или частично продать для целей уплаты НДФЛ (новые раунды финансирования, продажа компании или IPO). Возникающая из-за этого сложность и недостаточная правовая защищенность сотрудников снижает мотивационный эффект существующих программ и эффективность венчурного финансирования в российской юрисдикции.

Упрощение механизма предоставления долей/акций сотрудникам будет способствовать развитию цифровых платформ или экосистем за счет сближения интересов работников с интересами акционеров, предоставления возможности работникам стать совладельцами цифровых платформ и экосистем.

6. Закрепление в Стандарте раскрытия информации об условиях оказания основных платежных услуг, разработка которого предусматривается Стратегии национальной платежной системы 2021–2023 гг. Банка России, возможности указывать стоимость проведения платежей (в зависимости от выбранного способа оплаты) отдельно от цены товара/услуги, предлагаемых цифровой платформой или экосистемой.

Учитывая постоянный рост доли безналичных платежей в розничном обороте (70,3 % в 2020 г., по данным ЦБ на текущий момент на ряде платформ достигает 100%), рост средней ставки эквайринговой комиссии международных платежных систем Visa и Mastercard (далее – МПС) имеет негативные макроэкономические последствия: усиливает инфляцию, ограничивает конкуренцию на российском финансовом рынке, приводит к перетоку существенных объемов средств за рубеж, способствует наращиванию сверхприбыли МПС и усилению их доминирующего положения.

Особенно выраженный негативный эффект оказывает рост средней ставки эквайринга на отрасли с высокой долей безналичных платежей, таких как электронная коммерция, для которых комиссия в 1,6-3,5% фактически стала «налогом с продаж». В то же время стоимость безналичных платежей при использовании российских платежных систем (МИР, СБП) в 4-10 раз ниже (от 0,4% за транзакцию). Однако в настоящее время покупатель не информируется о разнице в ставках эквайринга, включенных в конечную стоимость товара/услуги, и не может выбрать более выгодный способ оплаты.

Предлагаемая мера станет мощным стимулом для популяризации российских способов оплаты, а также положительно отразится на конкуренции на платежном

рынке, повысит прозрачность и информированность покупателей о факторах, влияющих на конечную цену товара. Пользователи получают выгоду от использования более дешевых российских платежных инструментов, а лояльность пользователей к российским цифровым платформам и экосистемам, предоставляющим такую возможность экономии, возрастет.

7. Продолжение применения в 2022 году механизма субсидии возмещения банками клиентам – МСП сумм уплаченных комиссий за прием переводов денежных средств в их пользу через СБП, расширение субсидирования на осуществление операций с использованием платежной системы МИР (продление действия и внесение соответствующих изменений в Распоряжение Правительства РФ от 9 июля 2021 года №1867-р).

В целях дальнейшего активного развития, совершенствования и широкого распространения национальных платежных инструментов предлагается продлить действие уже существующей субсидии и расширить ее действие также на операции с использованием платежной системы МИР.

СБП и оплата системой МИР позволяют бизнесу существенно экономить на услугах эквайринга и обслуживании POS-терминалов, СБП также дает возможность получать оплату в режиме реального времени. За счет удобства сервиса при оплате товаров и услуг через СБП повышается лояльность клиентов.

Выделенные из резервного фонда денежные средства способны кратно увеличить обороты бизнеса в СБП, а также использование системы МИР, так как подобные льготные условия делают российские платежные инструменты эффективным, экономичным, удобным и быстрым решением для успешной работы предпринимателей.

В рамках направления **регулирования деятельности иностранных цифровых платформ и экосистем на территории Российской Федерации** предлагается устранить налоговый и регуляторный арбитраж с иностранными конкурентами и выровнять условия ведения бизнеса между отечественными и иностранными цифровыми платформами, и экосистемами:

1. Установление на уровне ЕАЭС возможности подтверждения нулевой ставки экспортного НДС при В2С-импорте товаров с территории одного государства-члена ЕАЭС на территорию другого государства-члена.

Частью 1 статьи 72 Договора о ЕАЭС предусмотрено, что взимание косвенных налогов (НДС, в частности) во взаимной торговле товарами осуществляется по принципу страны назначения, предусматривающему применение нулевой ставки НДС при экспорте товаров, а также их налогообложение НДС при импорте. Однако данный

принцип применим на практике только при поставках товаров В2В. В модели поставок В2С компания-продавец вынуждена платить НДС у себя в стране (в стране экспорта), так как подтвердить нулевую ставку экспортного НДС у себя в стране при В2С-продажах компания-продавец не может в силу того, что физическое лицо-покупатель товара не оформляет заявление о ввозе товаров и уплате косвенных налогов, необходимое продавцу для подтверждения нулевой ставки НДС в стране экспорта.

Несовершенство правового регулирования по взиманию косвенных налогов на территории ЕАЭС применительно к продажам В2С приводит к попыткам некоторых государств-членов ЕАЭС принять соответствующее регулирование на национальном уровне. А поскольку это происходит не централизованно, то при принятии национального законодательства учитываются интересы только отдельных государств, что создаёт препятствия к взаимной торговле на территории ЕАЭС и может привести к установлению двойного налогообложения на территории ЕАЭС.

Предлагаемая мера по установлению на уровне ЕАЭС возможности подтверждения нулевой ставки экспортного НДС при В2С направлена на обеспечение гармонизации правил внутрисоюзной торговли и позволит избежать установления на территории ЕАЭС двойного налогообложения одних и тех же товаров.

2. Закрепление для иностранных цифровых платформ и экосистем обязанности выполнять функции налогового агента по удержанию НДФЛ при найме российских физических лиц.

Предлагаемая мера позволит выровнять условия ведения бизнеса между иностранными и российскими компаниями, которые платят налоги в полном объеме в бюджет Российской Федерации, увеличит число ИТ-специалистов, ведущих деятельность в российском правовом поле, а также обеспечит дополнительные поступления в бюджет Российской Федерации. По данным исследований, объем рынка услуг по созданию ПО для иностранных компаний составляет в среднем \$25 млрд, а 60% от этого объема составляют зарплаты работников.

3. Закрепление равного доступа к функциональности крупнейших магазинов приложений и операционных систем.

Национальные ИТ-компании сталкиваются со злоупотреблениями со стороны владельцев крупных магазинов приложений и операционных систем. Как правило, владельцы таких платформ являются международными экосистемами, которые занимают положение, близкое к монопольному, на соответствующих рынках и используют свою рыночную власть для ограничения конкуренции на смежных рынках - в частности, для замыкания пользователей и вытеснения конкурентов.

В качестве примеров можно привести следующие практики глобальных игроков, с которыми российские разработчики сталкиваются в настоящее время:

- Владельцы крупных магазинов мобильных приложений вынуждают разработчиков устанавливать платежные решения таких магазинов в качестве единственного возможного варианта оплаты цифровых товаров, услуг или подписок в приложении с выплатой больших комиссий владельцу магазина приложений, являющемуся в том числе конкурентом разработчиков на рынках соответствующих приложений. При этом владельцы магазинов приложений устанавливают запрет на рекламу, продвижение или даже упоминание в приложении возможности приобретения цифровых товаров, услуг или подписок на сайте владельца приложения (т.е. без использования платежного решения магазина приложений и без выплаты ему комиссии);
- Владельцы популярных мобильных операционных систем ограничивают предустановку конкурирующих сервисов, а также предоставляют собственным сервисам более обширные доступы к данным, имеющимся на устройстве (так, Google Assistant всегда предустановлен и установлен по умолчанию на устройствах на базе ОС Android, а также имеет все необходимые доступы на Android для полноценной работы. В отношении конкурирующих сервисов пользователям необходимо вручную настроить их в качестве голосовых ассистентов по умолчанию и выдать необходимые разрешения на доступ).

Обеспечение равного доступа к функциональности подобных крупнейших магазинов приложений и операционных систем позволит обеспечить конкурентоспособность отечественных платформ на различных цифровых рынках.

Для достижения указанной цели предлагается внести дополнения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в части закрепления определения понятия «магазин приложений» и установления соответствующих обязанностей за операторами магазинов приложений.

Потенциал для саморегулирования экосистем и/или цифровых платформ

Вопросы саморегулирования не отражены в Концепции, однако требуют освещения и внимания.

Платформы и экосистемы могут иметь различную архитектуру, назначение, индивидуальные особенности функционирования. Кроме этого, платформенные бизнес модели в своем развитии могут претерпевать стремительные изменения, постоянно создавая новые продукты (сервисы).

Поспешное и чрезмерное законодательное регулирование новых бизнес-моделей и платформенного взаимодействия может стать барьером развития еще не устоявшихся рынков.

В связи с этим наиболее оптимальным способом точечной настройки взаимоотношений субъектов платформенных и экосистемных решений является применение инструментов мягкого права через механизмы саморегулирования участников цифровых рынков.

Базовые принципы взаимодействия платформ, экосистем и их пользователей могут быть сформулированы в виде свода общих правил, в основе которых добросовестность деятельности цифровых платформ, которые, с одной стороны, будут способствовать формированию открытых, прозрачных, недискриминационных условий для ведения бизнеса, с другой стороны – обеспечение конституционных прав пользователей (физических и юридических лиц), таких как свобода экономической деятельности, получения, распространения информации, неприкосновенность частной жизни.

В качестве примера можно привести разработанные Экспертным Советом ФАС России по информационным технологиям при участии бизнес-сообщества (в т.ч. представителей малого бизнеса) основные риски и возможные недобросовестные практики, а также ключевые принципы добросовестного поведения участников цифровых рынков (далее – Принципы). Базовые Принципы являются универсальными и применимы практически ко всем представленным на рынке цифровым сервисам. Для наилучшего применения и развития в будущем Принципы могут быть дополнены описанием добросовестных и нарушающих Принципы практик («лучшие» и «худшие» практики, «черная» и «белая» книга и т.д.).

Принципы могут быть детализированы и имплементированы в хозяйственную деятельность через отраслевые деловые объединения, которые в обсуждении с профильными пользователями платформ и/или экосистем могут детализировать специфичные для отрасли вопросы и порядок их разрешения.

Механизмом обеспечения исполнения Принципов может быть вынесение решения на площадке отраслевого объединения о соответствии либо несоответствии платформы или экосистемы разработанным Принципам. Такое решение должно быть публичным, оказывать влияние на деловую репутацию хозяйствующего субъекта и являться стимулом добросовестного экономического поведения. При этом, в современной открытой информационной среде общественная критика (обсуждение) для платформ и экосистем может оказать большее негативное влияние чем административный запрет или штраф.

Приведенный пример точечной и мягкой настройки регуляторного инструментария позволит избежать избыточного регулирования на этапе становления цифровых рынков в Российской Федерации и при этом обеспечит необходимый на данном этапе баланс

интересов платформ, экосистем и их пользователей (потребителей и поставщиков, физических и юридических лиц).

Таким образом, специфика деятельности экосистем и/или цифровых платформ создает области отношений цифровых платформ, государства и пользователей, в рамках которых, в том числе в целях оперативности, необходим механизм саморегулирования по следующим вопросам:

1. Ограничение распространения мошеннического и вредоносного контента.

Из-за отсутствия общепринятых принципов и стандартов ограничения распространения указанного контента недобросовестный пользователь, с целью уклонения от ответственности за мошеннические действия, имеет возможность обжаловать действия платформы в антимонопольный орган, ссылаясь на цензуру и неправомерное ограничение в создании, получении и распространении информации (пример из практики классифайдов (ресурс объявлений) недвижимости: Пользователь размещает объявление о сдаче в аренду квартиры площадью 60 квадратных метров в центре Москвы за 10 тысяч рублей. Формально такое объявление не противоречит закону, однако исходя из рыночной конъюнктуры и практики такое объявление является мошенническим и направлено на обман добросовестных пользователей).

Предлагается на основе саморегулирования разработать *общеотраслевые принципы и стандарты действий цифровых платформ, предотвращающие мошеннические и прочие недобросовестные действия пользователей*, которые могут быть зафиксированы, как этический кодекс, разработанный заинтересованными участниками рынка (рынков) с привлечением к обсуждению представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной и общественных организаций.

2. Предоставление доступа к данным экосистем в целях недопущения монополизации данных.

Риски монополизации данных со стороны экосистем и/или являются значимыми с точки зрения развития цифровой экономики. В то же время использование массива данных, собранных экосистемой и/или цифровой платформой, является ее конкурентным преимуществом и важнейшим фактором развития. Важно обеспечить баланс интересов государства, экосистем и /или цифровой платформы и остального рынка.

Предлагается на основе саморегулирования отраслевым общественным организациям и заинтересованным участникам рынка разработать стандарты возмездного предоставления данных экосистемами своим контрагентам и иным участникам рынка.

3. *Предоставление доступа разработчикам к данным экосистем, цифровых платформ в целях создания возможности для развития новых технологий с использованием инструментов больших данных.*

Отсутствие понятных и прозрачных правил доступа к данным, собираемым экосистемами и/или цифровыми платформами создает неопределенность взаимодействия.

Предоставление доступа к данным цифровых платформ, экосистем для разработчиков, в том числе в сфере искусственного интеллекта, позволит:

- 1) разработчикам испытывать модели на правдоподобных дата-сетях для проверки гипотез алгоритмов и бизнес-моделей на ранних стадиях коммерциализации проекта, когда средства на приобретение дата-сетов у стартапов отсутствуют или ограничены;
- 2) цифровым платформам продавать реальные дата-сети (наборы данных), например, на условиях revenue sharing;
- 3) цифровым платформам сформировать воронку проектов.

Доступ к данным также рассматривается с точки зрения коммерческого аналитического продукта для участников рынка, прежде всего малого бизнеса.

Предлагается, исходя из принципа добровольного присоединения **открытых** экосистем и/или цифровых платформ, но не исключая возможности присоединения участников с иными бизнес-моделями, на уровне актов технического регулирования, принятых в соответствии с законодательством о техническом регулировании, заинтересованным участникам рынка – поставщикам данных (цифровые платформы, экосистемы) с привлечением отраслевых объединений и организаций, представляющих интересы потребителей данных (разработчиков, малых и средних предприятий и иных заинтересованных лиц) разработать отраслевой национальный технический стандарт и методические рекомендации, определяющие требования к порядку, форматам и способам формирования дата-сетов, которые предоставляются потребителям данным в соответствии с утвержденными стандартами и подходами к ценообразованию на такие дата-сети.

Могут быть также стандартизированы подходы к проверке поставщиками данных качества работы алгоритмов разработчиков, применяемые в случае заинтересованности в их коммерциализации в бизнес-моделях цифровых платформ, экосистем.

Кроме того, исходя из принципа добровольного присоединения **открытых** экосистем и/или цифровых платформ, но не исключая возможности присоединения участников с иными бизнес-моделями, для отдельных отраслей может быть выработан стандарт, определяющий минимальный объем раскрытия агрегированных данных, которые предоставляются безвозмездно.

Разработчиком стандарта может выступить любое заинтересованное лицо из числа поставщиков данных, отраслевая и межотраслевая общественная организация, действуя в интересах ее участников.

4. Обезличивание персональных данных, собираемых цифровыми экосистемами и/или цифровыми платформами, для целей их защиты и дальнейшего введения в оборот.

Отсутствие прозрачных правил обезличивания данных для целей последующего введения в оборот и их защиты при хранении создает неопределенность и сдерживает развитие.

Предлагается на уровне саморегулирования с учётом установленных государством регуляторных требований выработать применимые методики обезличивания данных с учётом оценки рисков самими участниками рынка по итогам анализа дата-сетов и сценариев оборота данных, общеотраслевые и отраслевые стандарты (включая кодексы этики, «белые» книги), а также обеспечить широкое вовлечение экосистем и цифровых платформ в уже существующие инициативы в этой сфере.

Данные методики будут являться одним из элементов трехуровневого регулирования процесса обезличивания персональных данных¹¹. Методики могут быть разработаны отраслевыми и межотраслевыми общественными организациями.

5. Переносимость данных между экосистемами и/или цифровыми платформами.

Отсутствие механизмов переноса данных между экосистемами и/или платформами в случае заинтересованности потребителя в таком перенесении при смене экосистемы и/или цифровой платформы создает неопределенность взаимодействия.

В случае, если необходимость переносимости данных будет подтверждена по результатам опросов, экспериментов или пилотов, процедура перенесения данных может быть разработана отраслевыми общественными организациями с участием владельцев экосистем и/или цифровых платформ и закрепляться в кодексах, иных руководящих документах и методических рекомендациях, разрабатываемых в соответствии с ними¹².

6. Недопущение ограничения потребителя в выборе.

Экосистемы и/или цифровые платформы потенциально могут ограничивать выбор потребителя, манипулируя выдачей информацией, формируя персональные рекомендации и др. В настоящее время со стороны поставщиков услуг на

¹¹ Подробнее по вопросам обезличивания данных в разделе «Управление данными».

¹² Подробнее по вопросам переносимости данных в разделе «Управление данными».

платформах и в экосистемах формируется запрос на понятные правила выдачи информации для повышения продаж своих товаров и услуг. Одновременно со стороны потребителей услуг платформ формируется запрос для понимания как формируются рекомендации и выдача для них.

Предлагается сформировать добровольные принципы и/или стандарты, которые определяют полноту и порядок раскрытия инструментов и механизмов платформы или экосистемы, которые влияют на выбор потребителя (без раскрытия коммерчески чувствительной для экосистемы/платформы информации).

7. Условия доступа поставщика услуг на платформу и/или в экосистему

Открытые экосистемы и цифровые платформы, как они предусматриваются в настоящем Докладе, сегодня активно формируют клиентскую базу как со стороны потребителей, так и со стороны поставщиков, устанавливая публичные условия подключения и работы с ними. Данные правила базируются на действующем законодательстве. Со стороны поставщиков услуг на платформах и экосистемах формируется запрос на закрепление содержания дополнительных аспектов договоров присоединения и публичных оферт.

Предлагается сформировать добровольные принципы/стандарты, которые определяют полноту и порядок условий доступа на платформы и в экосистемы.

Таблица отдельных предложений по законодательному закреплению инициатив, описанных в Докладе

№	Наименование	Проблематика	Предложения по регулированию	Ожидаемый эффект
1.	Единое согласие на обработку данных участниками экосистемы	Необходимость выдачи согласия и его отзыва каждому исполнителю составной части комплексной услуги/участнику экосистемы/привлекаемому лицу	<p>В ФЗ «О персональных данных» предлагается явным образом закрепить возможность субъекта персональных данных выдать одно согласие нескольким операторам, а также скорректировать положения ФЗ «О персональных данных» в части поручения на обработку персональных данных с тем, чтобы такое поручение не требовалось при оказании комплексных услуг или иного взаимодействия в рамках одной экосистемы.</p> <p>Следует предусмотреть право субъекта отозвать согласие на обработку персональных данных, выданное нескольким участникам экосистемы, через «единое окно» - одного из участников экосистемы.</p> <p>Ответственность за обработку персональных данных всеми участниками экосистемы или технологического процесса может нести оператор персональных данных, выполняющий функции «единого окна» экосистемы.</p> <p>Предложения могут быть реализованы путем точечных изменений в ФЗ «О персональных данных», необходимость введения термина «экосистема» отсутствует.</p>	<p>Расширение возможностей клиентов экосистем по управлению своими данными и повышение прозрачности обработки данных экосистемой, поскольку условия их обработки внутри единого процесса будут определяться одним документом, а не множеством разрозненных форм, упрощение процесса «общения» с экосистемой при наличии нарушений, связанных с обработкой данных.</p> <p>Снижение административной нагрузки, связанной с получением множественных согласий для каждого третьего лица, вовлеченного в обработку данных.</p>
2.	Обработка персональных данных при осуществлении прав и законных интересов	Необходимость избыточного документооборота с клиентом экосистемы для реализации технических и вспомогательных	Предлагается прямо предусмотреть в ФЗ «О персональных данных», что к осуществлению прав и законных интересов оператора персональных данных относится в том числе: (1) предотвращение неправомерных действий (операций), в том числе с мошенническими целями (антифрод); (2) обмен	Упрощение документооборота и повышение надежности оказываемых клиентам экосистемы услуг.

	участников экосистемы или третьих лиц	процессов в экосистеме	<p>персональными данными внутри экосистемы при условии, что другие компании экосистемы обрабатывают данные в целях, которые совместимы с целями их сбора; (3) техническая поддержка и улучшение функционала сервисов и веб-ресурсов оператора; (4) сбор информации об использовании сервиса и/или веб-ресурса.</p> <p>Предложения могут быть реализованы путем точечных изменений в ФЗ «О персональных данных», необходимость введения термина «экосистема» отсутствует.</p>	
3.	Обезличивание персональных данных	Правовая неопределенность в регулировании процесса обезличивания и обработки обезличенных данных	<p>Предлагается рассмотреть и закрепить на уровне федерального закона (ФЗ «О персональных данных» и ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации») подход, при котором до тех пор, пока повторная идентификация субъекта персональных данных невозможна или требует чрезмерных затрат времени и ресурсов при существующем уровне развития технологий, обезличенные данные не считаются персональными. Для повышения безопасности обработки данных и процесса обезличивания на уровне постановления Правительства РФ представляется целесообразным закрепить риск-ориентированный подход к оценке рисков деобезличивания, порядок оценки такого риска для различных сценариев, меры обеспечения безопасности дата-сетов в зависимости от результата определения риска, требования к защите обезличенных данных. Возможные методики обезличивания могут быть описаны в национальных технических стандартах и документах саморегулирования в области оборота данных, таких, например, как кодекс этики использования данных, кодекс этики в сфере</p>	<p>Повышение защищенности субъектов персональных данных за счет использования доверенных методик обезличивания персональных данных.</p> <p>Развитие цифровых сервисов, основанных на обработке обезличенных данных, предоставляемых российскими экосистемами.</p>

			искусственного интеллекта. Обезличивание персональных данных предлагается осуществлять без получения отдельного согласия.	
4.	Идентификация	Отсутствие определенности в использовании коммерческих идентификаторов для идентификации клиентов внутри экосистемы и для отношений с третьими лицами	Предлагается внести изменения в ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», явным образом закрепляющие возможность использования внутренних идентификаторов экосистемы для идентификации своих клиентов. Предлагается внести изменения в ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», явным образом закрепляющие возможность использовать коммерческие идентификаторы в нерегулируемых сферах деятельности с учетом возможности привлечения для проведения такой идентификации третьего лица – провайдера идентификации.	Удобство граждан при пользовании цифровыми сервисами. Развитие технологий идентификации и создания конкурентных условий для этого. Обеспечение равных условий для развития технологий и сервисов идентификации для российских и иностранных экосистем.
5.	Открытость данных	Отсутствие четкой стратегии по обеспечению доступа к данным	В случае принятия решений, направленных на обработку данных, собранных негосударственными экосистемами и операторами, в целях защиты публично значимых интересов, следует соблюдать принцип целевого использования таких данных и гарантировать соблюдение интересов коммерческих игроков. В рамках добровольного «самодекларирования» работы цифровых платформ по открытой бизнес-модели могут быть описаны правила работы такой платформы в отношении работы с данными.	Развитие решений, основанных на данных, за счет конкурентного развития рынка. Создание условий для привлечения инвестиций для развития сервисов, основанных на данных, за счет возможности прогнозирования доступа к ресурсу - данным.
6.	Доступ к государственным данным	Отсутствие прозрачных и недискриминационных правил доступа к данным, накопленным в	При коммерциализации доступа к данным, содержащимся в государственных информационных системах, следует обеспечить равный доступ к таким данным и предусматривать этот принцип при	Развитие решений, основанных на данных, и технологий обработки данных за счет равных условий доступа к государственным

		государственных информационных системах	проектировании регулирования в данной сфере. Поддержание в актуальном состоянии и соблюдение стандартов раскрытия государственных данных.	массивам данных.
7.	Переносимость данных при изменении поставщика услуг	Проблема не подтверждена	В настоящее время отсутствует информация о негативном клиентском опыте, связанном с изменением поставщика тех или иных услуг в цифровой сфере. В связи с этим представляется целесообразным прежде, чем приступить к подготовке регулирования, направленного на обеспечение такого перехода и переноса данных, провести опросы общественного мнения и необходимые пилоты. Технические и организационные вопросы переносимости данных в любом случае представляется целесообразным решать на уровне саморегулирования и с учетом требований о соблюдении режимов различных видов тайн.	Обеспечение безопасности данных клиентов при их обработке экосистемами.
8.	Признаки экосистемы	Невозможность идентификации экосистем для целей применения мер контроля в рамках конкретных антимонопольных кейсов	Для целей применения антимонопольного законодательства предлагается закрепить отдельные положения в отношении экосистем на уровне разъяснений Президиума ФАС России, предусмотрев в том числе: 1) описанную в Докладе совокупность признаков экосистемы; 2) подходы к определению цифровой платформы в широком смысле как программы (совокупности программ) для ЭВМ, предназначенной для взаимодействия между различными группами потребителей/пользователей, продавцов и покупателей в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; 3) принцип равноприменимости требований антимонопольного законодательства, в том числе	Идентификация экосистем для целей применения антимонопольного законодательства

			запретов злоупотребления доминирующим положением, а также равных подходов к установлению доминирующего положения на товарных рынках, функционирующих с использованием цифровых платформ, в отношении всех типов цифровых платформ независимо от характера совершаемого на них взаимодействия.	
9.	Границы товарного рынка	Отсутствие учета особенностей деятельности экосистемы при определении границ товарного рынка	<p>Представляются возможными для обсуждения два самостоятельных подхода:</p> <p>1. Единый товарный рынок экосистемы, когда товары (услуги) реализуются в рамках экосистемных предложений, в том числе пакетных. В данном случае продуктовые границы представляется необходимым определять как совокупность таких рынков, когда сфера обращения продуктов экосистемы будет единой для всех продуктов экосистемы.</p> <p>2. Единый товарный рынок экосистемы и отдельные товарные рынки, когда товары (услуги) производятся и реализуются одновременно в рамках экосистемных, в том числе пакетных, предложений, и самостоятельно вне рамок пакетных экосистемных продуктов.</p>	Однозначная идентификация товарных рынков экосистемы, возможность справедливого обоснования уровня цены на товары (услуги).
10.	Ценообразование и кросссубсидирование в экосистемах	Отсутствие возможности кросссубсидирования товаров и услуг экосистемы за счет товаров и услуг якорного бизнеса экосистемы	При изменении стоимости якорного товара (услуги), являющегося товаром-донором для экосистемы, владельцу экосистемы необходимо предоставить возможность учета всех расходов, понесенных в связи с созданием и развитием экосистемы, а не только тех, которые связаны с осуществлением деятельности на якорном для него рынке. В связи с этим рекомендуется трансформировать существующие подходы к определению монополюно высокой цены товара в целях	Повышение финансовой устойчивости экосистем

			учета указанных особенностей создания и развития экосистем. Представляется целесообразным закрепить новый подход путем внесения изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» или разработки соответствующих разъяснений Президиума ФАС России и рассмотреть возможность расширенного подхода к толкованию «товара» как «совокупности объектов гражданских прав».	
11.	Преобладание государственных сервисов с высокой концентрацией данных	Снижение уровня конкуренции, потенциальный негативный результат для конечного потребителя, снижение уровня инноваций	Для недопущения наступления негативных последствий предлагается рассмотреть концептуальный подход, основанный на разделении «сфер обслуживания» государством и бизнесом: социальная сфера, коммерческая сфера, конвергентная сфера	Сохранение уровня конкуренции и инноваций, недопущение негативного влияния на потребителя
12.	Меры государственной поддержки национальных (российских) экосистем		Подробно меры государственной поддержки национальных (российских) экосистем, а также меры регулирования деятельности иностранных экосистем и цифровых платформ на территории Российской Федерации, предусмотрены в соответствующем разделе Доклада	Создание условий для повышения конкурентоспособности национальных российских экосистем