

**Обзор
правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности
Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и
массовых коммуникаций за 2018 год**

Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций за 2018 год (далее - Обзор) подготовлен во исполнение п. 3 ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Закон № 294-ФЗ), Методических рекомендаций по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности, одобренных на заседании подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.09.2016 № 7, и приказа Роскомнадзора от 09.12.2016 № 311 «Об утверждении порядка обобщения и анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности».

Обзор подготовлен за 2018 год по результатам контрольно-надзорной деятельности в сфере связи, массовых коммуникаций, персональных данных и информационных технологий.

I. Общие положения

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2009 № 228, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы.

При реализации указанных функций Роскомнадзор руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, а также следующими основными федеральными законами:

Законом № 294-ФЗ;

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ);

Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»;

Законом Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»;

Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»;

Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

Федеральным законом от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи»;

Федеральным законом от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

В рамках осуществления установленных полномочий Роскомнадзор, в том числе осуществляет:

1. Лицензионный контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований в области телевизионного вещания и радиовещания, в области оказания услуг связи;

2. Государственный контроль (надзор):

- за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания;

- в сфере связи;

- в сфере информационных технологий, в том числе за исполнением организаторами распространения информации в сети «Интернет» обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

- за соответствием обработки персональных данных требованиям Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;

- за представлением обязательного федерального экземпляра документов в установленной сфере деятельности;

- в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, – за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к производству и выпуску средств массовой информации, вещанию телеканалов, радиоканалов, телепрограмм и радиопрограмм, а также к распространению информации посредством информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») и сетей подвижной радиотелефонной связи (за исключением контроля и надзора за соответствием требованиям законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, информационной продукции, реализуемой потребителям, в части указания в сопроводительных документах на информационную продукцию сведений, полученных в результате классификации информационной продукции, и размещения в соответствии с указанными сведениями знака информационной продукции с соблюдением требований технических регламентов, а также за соблюдением

образовательными учреждениями и научными организациями требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к информационной продукции, используемой как в образовательном процессе, так и при предоставлении образовательными учреждениями и научными организациями доступа к информационно-телекоммуникационным сетям, в том числе информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»);

3. Возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях в установленной сфере ведения в соответствии с положениями КоАП РФ.

В ходе плановых и внеплановых проверок, систематического наблюдения проверяется соблюдение проверяемыми лицами обязательных требований нормативных правовых актов в установленной сфере, утверждённых приказом Роскомнадзора от 18.10.2016 № 272 «О Перечне правовых актов, содержащих обязательные требования».

При осуществлении федерального государственного надзора в сфере связи в рамках плановых проверок применяются проверочные листы (списки контрольных вопросов), утверждённые приказом Роскомнадзора от 24.10.2017 № 215.

Приоритетом при осуществлении контрольно-надзорных действий является проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с проверяемыми субъектами.

Так, в 2018 году в сфере связи проведено 2504 мероприятия систематического наблюдения, в сфере массовых коммуникаций - 13547, в сфере персональных данных - 2118.

Доля мероприятий систематического наблюдения в сфере связи составляет 63%, в сфере массовых коммуникаций 99 % - от общего количества контрольно-надзорных мероприятий.

В 2018 году мероприятий мониторинга в сфере средств массовой информации проведено 1 192 062 тыс. (один миллион сто девяносто две тысячи шестьдесят два мероприятия).

В 2018 году измерения параметров излучений (радиоконтроль) проведены в отношении 726785 радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения без взаимодействия с владельцами указанных устройств.

II. Анализ правоприменительной практики организации и проведения государственного контроля (надзора) и реализации норм КоАП РФ

В 2018 году Роскомнадзором в ходе осуществления контрольно-надзорных мероприятий были выявлены следующие типичные нарушения.

1. В сфере связи:

- использование радиочастотного спектра без разрешения на его использование;
- использование радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств без регистрации;
- необеспечение реализации требований к сетям и средствам связи для проведения оперативно-разыскных мероприятий;

- нарушение правил оказания услуг связи.

2. В сфере массовых коммуникаций:

- нарушение порядка объявления выходных данных;
- нарушение порядка предоставления обязательного экземпляра;
- злоупотребление свободой массовой информации;
- нарушение законодательства в сфере защиты детей от информации причиняющей вред их здоровью и развитию;
- несоблюдение объемов вещания средства массовой информации;
- нарушение программной концепции или программной направленности вещания.

3. В сфере персональных данных:

- представление уведомления об обработке персональных данных, содержащего неполные и (или) недостоверные сведения;
- нарушение требований конфиденциальности при обработке персональных данных;
- непринятие оператором мер по опубликованию или обеспечению неограниченного доступа к документу, определяющему его политику в отношении обработки персональных данных, к сведениям о реализуемых требованиях к защите персональных данных;
- непринятие оператором мер, необходимых и достаточных для обеспечения выполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» и принятыми в рамках его реализации нормативными правовыми актами;
- несоблюдение требований по осуществлению обработки персональных данных с использованием средств автоматизации;
- несоблюдение оператором условий, обеспечивающих сохранность персональных данных и исключающих несанкционированный доступ к ним;
- несоблюдение оператором установленных требований обработки персональных данных после достижения цели обработки;
- допущение нарушений в заполнении документов, характер информации в которых предполагает или допускает включение в них персональных данных;
- обработка избыточных персональных данных по отношению к заявленным целям их обработки;
- отсутствие в поручении лицу, которому оператором поручается обработка персональных данных, обязанности соблюдения конфиденциальности персональных данных и обеспечения их безопасности, а также требований к защите обрабатываемых персональных данных;
- отсутствие у оператора места (мест) хранения персональных данных (материальных носителей), перечня лиц, осуществляющих обработку персональных данных либо имеющих к ним доступ.

4. В сфере информационных технологий:

- неподача уведомления организаторами распространения информации в сети «Интернет» о начале осуществления деятельности по обеспечению функционирования информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин,

которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет»;

- нарушение срока представления уведомления организаторами распространения информации в сети «Интернет» о начале осуществления деятельности по обеспечению функционирования информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет»;

- недоставка, несвоевременная и неполная доставка производителями документов обязательных экземпляров электронных изданий.

Анализ

правоприменительной практики организации и проведения государственного контроля (надзора) в установленной сфере деятельности

В 2018 году к территориальным органам Роскомнадзора было подано 65 исковых заявлений (из них 15 (25 %) удовлетворены судами), предметом которых было оспаривание действий и решений, являющихся следствием проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Заявителями оспаривались приказы о проведении проверок, акты проверок и меры, принятые по результатам мероприятий государственного контроля (надзора) всех видов (выданные предписания, предупреждения, составленные протоколы об административных правонарушениях, решения/постановления, вынесенные по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях).

Основные причины удовлетворения исков – замена административного наказания на более мягкое; отсутствие состава административного правонарушения.

Таблица оспоренных результатов контрольно-надзорных мероприятий

Управление Роскомнадзора по федеральному округу	Количество заявлений по оспариванию мероприятий государственного контроля (надзора)		Количество удовлетворенных судом заявлений по оспариванию мероприятий государственного контроля (надзора)	
ФО	Основания проведения проверок (приказы, иные основания проведения МНК)	Меры по результатам проверок (акты, предписания, решения/постановления об АП)	Основания проведения проверок (приказы, иные основания проведения МНК)	Меры по результатам проверок (предписания, протоколы об АП, решения/постановления об АП)
СФО	0	17	0	1

УФО	0	7	0	3
ПФО	2	13	0	2
СКФО	0	14	0	4
ЮФО	1	2	0	0
СЗФО	0	1	0	
ЦФО	0	6	0	3
ДФО	0	2	0	2
Итого	3	62	0	15

Анализ проблем, возникающих в процессе реализации КоАП РФ и контрольно-надзорных мероприятий

Проблемы, возникающие при реализации статьи 20.25 КоАП РФ в связи с необходимостью обеспечения участия привлекаемого лица в судебном заседании

Частью 1 ст. 20.25 КоАП РФ установлена административная ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный КоАП РФ.

В соответствии с ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа по истечении срока, указанного в ч. 1 или 1.1 ст. 32.2 КоАП РФ, должностное лицо органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф.

Согласно ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренные ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, рассматривают судьи.

Санкция ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ предусматривает в том числе административный арест, либо обязательные работы.

При этом, согласно ч. 3 ст. 25.1 КоАП Российской Федерации, при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущего административный арест или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

Руководствуясь указанной нормой, суды возвращают протоколы об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ в связи с необходимостью обеспечения присутствия в суде лица, в отношении которого ведется производство по делу.

При этом должностные лица Роскомнадзора не наделены полномочиями по приводу, задержанию и доставлению лиц, в отношении которых ведется производство

по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Указанное в свою очередь приводит к невозможности привлечения данных лиц к административной ответственности.

Для обеспечения участия в судебном заседании указанных лиц Роскомнадзор осуществляет:

- информирование лица, в отношении которого ведется производство по делу, в необходимости личного присутствия на судебном заседании;
- информирование суда о контактных данных, месте жительства лица, которые имеются в наличии у Роскомнадзора, в отношении которого ведется производство по делу, в целях вынесения судебного определения о приводе;
- взаимодействие с органами полиции;
- повторное направление материалов дела в суд с обоснованием позиции невозможности привода, задержания и доставления лица в судебное заседание.

Однако, указанное не во всех случаях приводит к привлечению виновных лиц к административной ответственности.

Указанная проблема подлежит разрешению посредством внесения изменений в нормы КоАП РФ.

Проблемы квалификации административного правонарушения по статьям 13.26 и ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ

Роскомнадзор осуществляет лицензионный контроль, в том числе в области оказания услуг связи.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» Порядок оказания услуг почтовой связи регулируется правилами оказания услуг почтовой связи, утверждаемыми уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Согласно разделу XX Перечня лицензионных условий осуществления деятельности в области оказания услуг почтовой связи, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18.02.2005 № 87, оператор связи обязан оказывать услуги в соответствии с правилами оказания услуг почтовой связи, утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Частью 3 ст. 14.1 КоАП РФ установлена административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией).

Приказом Минкомсвязи России от 31.07.2014 № 234 утверждены Правила оказания услуг почтовой связи (далее – Правила).

Пунктом 46 Правил установлено, что операторы почтовой связи обязаны в том числе пересылать почтовые отправления и осуществлять почтовые переводы в установленные сроки.

В этой связи, в случае нарушения контрольных сроков пересылки почтового отправления оператором почтовой связи, Роскомнадзором составляется протокол об административном правонарушении, предусмотренный ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ.

Вместе с тем, ст. 13.26 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение оператором почтовой связи правил оказания услуг почтовой связи в отношении сроков и (или) порядка доставки (вручения) адресату судебных извещений, в том числе несвоевременное сообщение суду о доставке (вручении) судебного извещения или невозможности его доставки (вручения) адресату.

При этом, Роскомнадзором протоколы об административных правонарушениях составлялись именно за нарушение контрольных сроков пересылки, а не за нарушение порядка доставки (вручения) адресату почтового отправления.

В соответствии с п. 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.10.2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в тех случаях, когда административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) или с нарушением предусмотренных в нем условий помимо общих норм, содержащихся в частях 2 и 3 ст. 14.1 КоАП РФ, установлена другими статьями КоАП РФ, действия лица подлежат квалификации по специальной норме, предусмотренной КоАП РФ.

Руководствуясь данной нормой, суды в случае установления факта отнесения почтового отправления к разряду «судебное», отказывали в привлечении к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ в связи с неправильной квалификацией вмененного административного правонарушения.

В III квартале 2018 года Верховный Суд Российской Федерации принял определение, которым установил, что непосредственным объектом посягательства административного правонарушения, предусмотренного ст. 13.26 КоАП РФ, являются общественные отношения в сфере осуществления функций и полномочий, возложенных Конституцией Российской Федерации и законодательными актами Российской Федерации на судебную систему в целях обеспечения своевременного вручения судебных извещений гражданам и юридическим лицам, участвующим в процессе судопроизводства, а также своевременного сообщения суду о доставке (вручении) судебного извещения или невозможности его доставки (вручения) адресату, и тем самым способствования транспарентности правосудия, своевременного рассмотрения судьями соответствующих дел, защите прав и законных интересов лиц, участвующих в процессе судопроизводства.

Кроме того, нарушение контрольных сроков пересылки почтового отправления, несмотря на то, что оно относится к разряду «судебное», не охватывается объективной стороной правонарушения, ответственность за которое установлена ст. 13.26 КоАП РФ.

Соответственно, с этого момента правоприменительная практика была изменена.

Отдельные проблемы правоприменения в сфере реализации законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию

В 2018 году отмечена тенденция формирования у судов позиции отказа привлечения к административной ответственности редакций средств массовой информации в случае установления формальных нарушений в сфере распространения информационной продукции среди детей, не влекущих нарушений законных интересов несовершеннолетних.

Так, наиболее остро данный вопрос стоит при применении части 2 статьи 13.21 КоАП РФ (нарушение установленного порядка распространения среди детей продукции средства массовой информации, содержащей информацию, причиняющую вред их здоровью и (или) развитию).

В настоящее время частью 2.1 статьи 13.21 КоАП РФ введена отдельно административная ответственность за нарушение порядка опубликования в СМИ программ теле- и (или) радиопередач, перечней и (или) каталогов информационной продукции без размещения знака информационной продукции либо со знаком информационной продукции, не соответствующим категории информационной продукции.

Представляется возможным подготовка предложений по совершенствованию части 2 статьи 13.21 КоАП РФ в комплексе с подготовкой поправок в Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

III. Применение обязательных требований во взаимосвязи положений различных нормативных правовых актов, в том числе вопросы недостаточной ясности и взаимной согласованности

Анализ потенциальной выполнимости обязательных требований, нарушения которых встречаются наиболее часто в установленной сфере ведения Роскомнадзора, показал, что соблюдение данных требований потенциально выполнимо.

Вопросов недостаточной ясности и взаимной согласованности обязательных требований не выявлено.

IV. Выводы о состоянии правоприменения в установленной сфере ведения

Необходимо сделать вывод о том, что осуществляемое Роскомнадзором и территориальными органами Роскомнадзора правоприменение отвечает нормам действующего законодательства.

Существующее регулирование в установленных сферах ведения является сформированным и достаточным.

Отдельные проблемы правоприменения во многом являются следствием особенностей подхода органов судебной власти к реализации отраслевого законодательства.

В связи с чем требуется проведение комплексной работы, в том числе разъяснительного и профилактического характера, направленной на формирование корректного подхода к правоприменению.
