

Приложение № 3  
к приказу Роскомнадзора  
от 31 марта 2022 г. № 55

**Доклад  
о правоприменительной практике  
организации и проведения федерального государственного  
контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской  
Федерации о средствах массовой информации  
в 2021 году**

## **I. Организация и проведение федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации.**

### ***1.1. Общие положения.***

В рамках реализации установленных полномочий Роскомнадзор осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации (далее – государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства о средствах массовой информации), а именно: за соблюдением учредителями и редакциями средств массовой информации, юридическими лицами, осуществляющими формирование телеканала или радиоканала и его распространение в установленном порядке на основании лицензии на телевизионное вещание, радиовещание на территории Российской Федерации (далее – контролируемые лица), обязательных и лицензионных требований в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания, а также требований в области предоставления обязательного экземпляра документов.

Организация и осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства о средствах массовой информации в отношении контролируемых лиц регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (за исключением государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, осуществляемого без взаимодействия с контролируемым лицом).

Государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства о средствах массовой информации во взаимодействии с контролируемыми лицами в 2021 году Роскомнадзором не осуществлялся.

### ***1.2. Организация и проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства о средствах массовой информации, осуществляемого без взаимодействия с контролируемыми лицами.***

Государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства о средствах массовой информации без взаимодействия с контролируемыми лицами в 2021 году осуществлялся на основании планов деятельности территориальных органов Роскомнадзора (далее – территориальные органы) и указаний центрального аппарата Роскомнадзора, данных на основании имеющихся сведений о совершённых или готовящихся нарушениях.

В соответствии с частью 3 статьи 56 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», мероприятия по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, при проведении которых не требуется взаимодействие уполномоченных на осуществление государственного контроля

(надзора) органов с контролируемыми лицами (далее – мероприятия), осуществляются в порядке, установленном Положением об осуществлении мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, при проведении которых не требуется взаимодействие уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) органов с проверяемыми (контролируемыми) лицами, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2012 № 75 (далее – Положение об осуществлении мероприятий по контролю).

Мероприятия осуществляются в форме систематического наблюдения за соответствием обязательным требованиям содержания средств массовой информации, а также анализа полученной информации (пункт 7 Положения об осуществлении мероприятий по контролю).

Выявление в ходе мероприятий нарушений обязательных требований в сфере средств массовой информации является основанием для возбуждения дел об административных правонарушениях в установленной сфере ведения в соответствии с положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В 2021 году территориальными органами проведено 12784 мероприятия, осуществляемых без взаимодействия с контролируемыми лицами.

Трудности с проведением мероприятий, осуществляемых без взаимодействия, не возникали.

### ***1.3. Разработка и издание решений о проведении мероприятий.***

Разработка и издание решений о проведении мероприятий осуществляются с использованием Единой информационной системы Роскомнадзора (ЕИС).

### ***1.4. Оформление результатов мероприятий и принятия мер по их результатам.***

Организация, проведение и оформление результатов мероприятий осуществляется территориальными органами в соответствии Законом Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Положением об осуществлении мероприятий по контролю, приказом Минкомсвязи России от 12.01.2018 № 4 «Об утверждении порядка оформления и содержания заданий на проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении федерального государственного надзора в сфере связи, государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания и порядка оформления результатов таких мероприятий» (зарегистрирован Минюстом России 09.02.2018, регистрационный № 49996).

Результаты проведения мероприятий оформляются:

- при осуществлении контроля за соблюдением обязательных и лицензионных требований в сфере телевизионного вещания и радиовещания - в виде акта;

- при осуществлении контроля за соблюдением обязательных требований в сфере средств массовой информации - в виде докладной записки на имя должностного лица, утвердившего задание на проведение мероприятия.

Акт и докладная записка составляются и подписываются должностными лицами, проводившими мероприятие по контролю в срок, не превышающих трех рабочих дней после завершения мероприятий.

К акту и докладной записке могут быть приложены документы, иные материалы, обосновывающие выводы, содержащиеся в акте или докладной записке.

Результаты мероприятия вносятся в ЕИС Службы в течение трех рабочих дней с момента его завершения.

Мероприятия в 2021 году, в результате которых выявлены нарушения, но не принято никаких мер, отсутствуют.

## **II. Анализ правоприменительной практики организации и проведения мероприятий и реализации норм КоАП РФ.**

### ***2.1. Типичные нарушения обязательных требований.***

В 2021 году Роскомнадзором в ходе осуществления мероприятий были выявлены следующие типичные нарушения в сфере средств массовой информации:

- злоупотребление свободой массовой информации;
- нарушение порядка объявления выходных данных;
- несоответствие Устава редакции СМИ, требованиям ст. 20 Закона о СМИ;
- неуведомление регистрирующего органа об изменении места нахождения редакции, изменении периодичности и максимального объема СМИ;
- нарушение порядка предоставления обязательного экземпляра.

Большое количество выявленных нарушений связано с нарушением вещателями требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), в том числе:

- несоблюдение объемов вещания средства массовой информации;
- нарушение программной концепции или программной направленности вещания.

Анализ причин и условий, способствовавших совершению типичных нарушений, свидетельствует о том, что основная их часть вызвана отсутствием должного контроля со стороны учредителей и редакций средств массовой информации, должностных лиц юридических лиц, осуществляющих формирование телеканала или радиоканала и его распространение, за соблюдением обязательных требований при осуществлении деятельности в соответствующей сфере.

## ***2.2. Привлечение контролируемых лиц к ответственности за административные правонарушения, выявленные при осуществлении мероприятий.***

В 2021 году территориальными органами в соответствии с КоАП РФ по результатам мероприятий составлено 9543 протокола об административных правонарушениях, в том числе по следующим составам:

- распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», или об организации, включенной в опубликованный единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими, без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена (ч. 2 ст. 13.15 КоАП РФ);

- распространение в средствах массовой информации и в сообщениях и материалах средств массовой информации в информационно-телекоммуникационных сетях информации о некоммерческой организации, включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (за исключением информации, размещаемой в единых государственных реестрах и государственных информационных системах, предусмотренных законодательством Российской Федерации), либо производимых ею материалов без указания на то, что соответствующая организация является некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента (ч. 2.1 ст. 13.15 КоАП РФ);

- распространение в средствах массовой информации и в сообщениях и материалах средств массовой информации в информационно-телекоммуникационных сетях информации об общественном объединении, включенном в реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента (за исключением информации, размещаемой в единых государственных реестрах и государственных информационных системах, предусмотренных законодательством Российской Федерации), либо производимых им материалов без указания на то, что соответствующее объединение является незарегистрированным общественным объединением, выполняющим функции иностранного агента (ч. 2.2 ст. 13.15 КоАП РФ);

- распространение в средствах массовой информации и в сообщениях и материалах средств массовой информации в информационно-телекоммуникационных сетях информации о физическом лице, включенном в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента (за исключением информации, размещаемой в единых государственных реестрах и

государственных информационных системах, предусмотренных законодательством Российской Федерации), либо производимых им материалов без указания на то, что соответствующее лицо является физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента (ч. 2.3 ст. 13.15 КоАП РФ);

- распространение в средствах массовой информации и в сообщениях и материалах средств массовой информации в информационно-телекоммуникационных сетях сообщений и (или) материалов иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента, и (или) российского юридического лица, включенного в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, без указания на то, что эти сообщения и (или) материалы созданы и (или) распространены иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, включенным в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента (ч. 2.4 ст. 13.15 КоАП РФ);

- выпуск (изготовление) или распространение продукции средства массовой информации без указания в установленном порядке выходных данных, а равно с неполными или заведомо ложными выходными данными (ст. 13.22 КоАП РФ);

- изготовление или распространение продукции незарегистрированного средства массовой информации, а равно продукции средства массовой информации, в запись о регистрации которого не внесены изменения, касающиеся смены учредителя, изменения состава соучредителей, наименования (названия), языка (языков), примерной тематики и (или) специализации средства массовой информации, территории распространения продукции средства массовой информации, доменного имени сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (для сетевого издания), а также формы и (или) вида периодического распространения массовой информации, либо распространение продукции зарубежного периодического печатного издания без разрешения на ее распространение на территории Российской Федерации, либо изготовление или распространение такой продукции после решения о прекращении или приостановлении выпуска средства массовой информации в установленном порядке (ч. 1 ст. 13.21 КоАП РФ);

- нарушение установленного законом порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов редакций или заменяющих их договоров, а равно порядка хранения материалов теле- и радио (ст. 13.23 КоАП РФ);

- повторное нарушение порядка деятельности иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента, и (или) учрежденного им российского юридического лица, выполняющего функции иностранного агента, либо неисполнение иным лицом, информация о котором включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, установленных законодательством Российской Федерации требований в связи с признанием выполняющим функции иностранного агента (ч. 2 ст. 19.34.1 КоАП РФ);

- осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) (ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ);

- невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ).

Наибольшее количество протоколов составлено за нарушение порядка представления обязательного экземпляра документов (ст. 13.23 КоАП РФ).

### ***2.3. Анализ проблем, возникающих в процессе реализации положений КоАП РФ.***

В 2021 году судами по результатам рассмотрения составленных территориальными органами за указанный период времени 9543 протоколов об административных правонарушениях, прекращено производство по 1207 делам об административных правонарушениях, из них в связи с истечением сроков давности – по 322 делам, в связи с малозначительностью – по 660 делам.

Таким образом, основными причинами формирования отрицательной судебной практики в 2021 году явилось истечение сроков давности привлечения лиц к административной ответственности и прекращение судами производств по делам об административных правонарушениях по этим основаниям, а также освобождение судами от административной ответственности привлекаемых лиц в связи с малозначительностью административного правонарушения.

Истечение сроков давности привлечения лиц к административной ответственности в большинстве случаев, связано с отложением судами рассмотрения дел об административных правонарушениях с целью соблюдения принципа состязательности в судебном процессе, при отсутствии бесспорных доказательств извещения привлекаемого к административной ответственности лица.

Причина отсутствия бесспорных доказательств извещения вызвана зачастую некорректным отражением почтовыми службами в почтовых уведомлениях причин невручения почтовой корреспонденции лицам, привлекаемым к административной ответственности и, как следствие оснований возврата почтовой корреспонденции отправителю.

Данное обстоятельство расценивается судами как ненадлежащее уведомление лица, привлекаемого к административной ответственности.

Еще одним наиболее часто встречающимся основанием для прекращения судами дел об административных правонарушениях в 2021 году явился вывод судов о возможности освобождения от административной ответственности привлекаемых лиц в связи с малозначительностью административного правонарушения.

Статья 2.9 КоАП РФ не содержит оговорок о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, предусмотренным КоАП РФ, что позволяет относить

решение вопроса о малозначительности деяния к сфере судебного (административного) усмотрения.

При этом суды оценивают совершенное деяние как не представляющее существенного нарушения охраняемым общественным правоотношениям, и квалифицируют его как малозначительное, что влечет освобождение лица от административной ответственности.

Например, по частям 2, 2.1, 2.2, 2.3 и 2.4 ст. 13.15 КоАП РФ в 2021 году Роскомнадзором было возбуждено 468 дел об административных правонарушениях.

Из них судами отказано в привлечении к административной ответственности по 11 делам об административных правонарушениях, в том числе в связи с отсутствием состава административного правонарушения – 6, в связи с малозначительностью – 5.

В целом в 2021 году по частям 2, 2.1, 2.2, 2.3 и 2.4 ст. 13.15 КоАП РФ сформировалась положительная практика.

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

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. Условия, препятствующие выполнению обязательных требований, отсутствуют. Противоречия при применении нормативных правовых актов отсутствуют.

### ***III. Предложения о совершенствовании законодательства на основе анализа правоприменительной практики контрольной (надзорной) деятельности.***

Существующее регулирование контрольной (надзорной) деятельности за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации является актуальным и достаточным, отвечающим реалиям.

В целях обеспечения единообразия правоприменения требуется проведение комплексной работы, приоритетно разъяснительного и профилактического характера.

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