

Приложение
к приказу Роскомнадзора
от 11.04 2022 г. № 66

**Доклад
о правоприменительной практике
организации и проведения федерального государственного
контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации
о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или)
развитию в 2021 году**

I. Организация и проведение федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию

1.1. Общие положения

Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию (далее – государственный контроль (надзор) в пределах установленной компетенции осуществляют Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) и ее территориальные органы, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальные органы.

В рамках реализации установленных полномочий Роскомнадзор осуществляет государственный контроль (надзора) в части соблюдения обязательных требований 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») (далее – сеть «Интернет») и сетей подвижной радиотелефонной связи (за исключением контроля и надзора за

соответствием обязательным требованиям 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 и научными организациями обязательных требований к информационной продукции, используемой как в образовательном процессе, так и при предоставлении образовательными и научными организациями доступа к сети «Интернет»), а также обязательных требований, установленных частями 1 и 2 статьи 11, статьей 13, частью 1 статьи 14 (в части доступа к информации, распространяемой посредством сети «Интернет») Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

Предметом государственного контроля (надзора) является соблюдение производителями, распространителями информационной продукции и (или) лицами, обеспечивающими доступ детей к информации (далее – контролируемые лица), обязательных требований в области защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Организация и осуществление государственного контроля (надзора) в отношении контролируемых лиц регулируются Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (за исключением государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, при осуществлении такого контроля без взаимодействия с контролируемым лицом).

Государственный контроль (надзор) во взаимодействии с контролируемыми лицами в 2021 году Роскомнадзором не осуществлялся.

1.2. Организация и проведение государственного контроля (надзора) без взаимодействия с контролируемыми лицами в части соблюдения обязательных требований к производству и выпуску средств массовой информации, вещанию телеканалов, радиоканалов, телепрограмм и радиопрограмм

Государственный контроль (надзор) без взаимодействия с контролируемыми лицами в 2021 году в части соблюдения обязательных требований к производству и выпуску средств массовой информации, вещанию телеканалов, радиоканалов, телепрограмм и радиопрограмм 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.

Мероприятия по контролю (надзору) в указанных случаях (далее – мероприятия) осуществляются в соответствии с частью 3 статьи 56 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» и 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 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 10999 мероприятий, осуществляемых без взаимодействия с контролируемыми лицами.

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

1.3. Государственный контроль (надзор) без взаимодействия с контролируемыми лицами в части соблюдения обязательных требований к распространению информации посредством сети «Интернет»

Государственный контроль (надзор) без взаимодействия с контролируемыми лицами в части соблюдения обязательных требований к распространению информации посредством сети «Интернет» осуществляется при выявлении нарушений обязательных требований в результате рассмотрения поступивших в Роскомнадзор или его территориальный орган обращений граждан, индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, содержащих сведения о наличии на сайте в сети «Интернет» таких нарушений.

При наличии доступа к информации, содержащейся на сайте в сети «Интернет», Роскомнадзор или его территориальный орган проверяет соблюдение требований, предусмотренных частью 2 статьи 11 и частью 1 статьи 14

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

В случае выявления по результатам проверки признаков совершения административного правонарушения должностные лица территориального органа составляют протокол об административных правонарушениях в порядке, установленном КоАП РФ.

В целях установления соответствия информационной продукции, размещенной на сайте в сети «Интернет», обязательным требованиям может проводиться экспертиза такой информационной продукции в порядке, установленном приказом Минкомсвязи России от 29.08.2012 № 217 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы информационной продукции в целях обеспечения информационной безопасности детей» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 16.10.2012, регистрационный № 25682).

В 2021 году территориальными органами мероприятия в части соблюдения обязательных требований к распространению информации посредством сети «Интернет» не проводились.

1.4. Разработка и издание решений о проведении мероприятий

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

1.5. Оформление результатов мероприятий и принятия мер по их результатам

Организация, проведение и оформление результатов мероприятий осуществляется территориальными органами в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», 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); приказом Минкомсвязи

России от 16.06.2014 № 161 «Об утверждении требований к административным и организационным мерам, техническим и программно-аппаратным средствам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию» (зарегистрирован Минюстом России 12.08.2014, регистрационный № 33555).

Результаты проведения мероприятий оформляются в виде акта или докладной записки на имя должностного лица, утвердившего задание на проведение мероприятия.

Акт и докладная записка составляются и подписываются должностными лицами, проводившими мероприятие по контролю.

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

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 защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию:

- распространение информации, запрещенной для распространения среди детей;
- распространение информации среди возрастных категорий детей, для которых эта информация в соответствии положениями закона не допущена к обороту;
- распространение информации без размещения знака информационной продукции либо со знаком информационной продукции, не соответствующим категории информационной продукции.

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 1093 протокола об административных правонарушениях, в том числе по следующим составам:

- нарушение установленного порядка распространения среди детей продукции средства массовой информации, содержащей информацию, причиняющую вред их здоровью и (или) развитию, за исключением случаев, предусмотренных частью 2.1 статьи 13.21 и частью 3 статьи 13.15 КоАП РФ (ч. 2 ст. 13.21 КоАП РФ);

- опубликование в средствах массовой информации 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 (ч. 2.1 ст. 13.21 КоАП РФ);

- незаконное распространение информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), или нарушение предусмотренных федеральными законами требований к распространению такой информации, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 3 ст. 13.15 КоАП РФ);

- совершенная с применением средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети «Интернет») пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, выразившаяся в распространении информации, направленной на формирование у несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных установок, привлекательности нетрадиционных сексуальных отношений, искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений, либо навязывание информации о нетрадиционных сексуальных отношениях, вызывающей интерес к таким отношениям, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 2 ст. 6.21 КоАП РФ);

- нарушение установленных требований распространения среди детей информационной продукции, содержащей информацию, причиняющую вред их здоровью и (или) развитию (за исключением случаев, предусмотренных статьями 6.20, 6.21, частью 3 статьи 13.15, частью 2 статьи 13.21 и статьей 13.36 КоАП РФ), если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ч. 1 ст. 6.17 КоАП РФ).

Наибольшее количество протоколов (679) составлено за нарушение установленного порядка распространения среди детей продукции средства

массовой информации, содержащей информацию, причиняющую вред их здоровью и (или) развитию (ч. 2 ст. 13.21 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 1093 протоколов об административных правонарушениях, прекращено производство по 194 делам об административных правонарушениях, из них:

- в связи с истечением сроков давности привлечения лиц к административной ответственности – по 3 делам;

- в связи с малозначительностью административного правонарушения – по 112 делам;

- в связи с отсутствием состава административного правонарушения – по 75 делам.

В частности, из 679 дел об административных правонарушениях, возбужденных в 2021 году Роскомнадзором по части 2 ст. 13.21 КоАП РФ, судами отказано в привлечении к административной ответственности – по 129 делам, в том числе:

- в связи с истечением сроков давности привлечения лиц к административной ответственности – по 1 делу;

- в связи с малозначительностью административного правонарушения – по 68 делам;

- в связи с отсутствием состава административного правонарушения – по 60 делам.

Таким образом, основными причинами формирования отрицательной судебной практики в 2021 году явилось освобождение судами от административной ответственности привлекаемых лиц в связи с малозначительностью административного правонарушения и прекращение судами производств по делам об административных правонарушениях в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Позиция судов о возможности освобождения от административной ответственности привлекаемых лиц в связи с малозначительностью административного правонарушения вызвана отсутствием в положениях статьи 2.9 КоАП РФ 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.

Основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения по части 2 статьи 13.21 КоАП РФ чаще всего является вывод судов о необходимости наступления реального вреда здоровью и (или) развитию детей в результате нарушения установленного порядка распространения среди детей продукции средства массовой информации. Судами при этом не учитывается, что состав административного правонарушения по части 2 статьи 13.21 КоАП РФ является формальным, ответственность за совершение описанных действий наступает вне зависимости от наступления последствий.

Также неоднообразно сформирована судебная практика в части определения сроков давности привлечения к ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 13.21 КоАП РФ.

В ряде случаев суды принимают решение об истечении общего трехмесячного срока давности привлечения к административной ответственности без учета положений части 1 статьи 4.5 КоАП РФ, предусматривающих годичный срок давности привлечения к административной ответственности для данной категории дел.

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 защите детей от

информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию 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.
