

УТВЕРЖДЕН
приказом Роскомнадзора
от «28» января 2020 г. № 25

**Обзор
правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности
Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных
технологий и массовых коммуникаций за 2019 год**

Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций за 2019 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 приказом Роскомнадзора от 09.12.2016 № 311 «Об утверждении порядка обобщения и анализа правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности».

Обзор подготовлен за 2019 год по результатам анализа контрольно-надзорной деятельности в сфере связи, массовых коммуникаций, персональных данных и информационных технологий.

В соответствии с протоколом совещания рабочей группы по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 26.11.2019 № 116-пр, за 2019 год осуществлен мониторинг правоприменения статьи 13.11, ч. 1 ст. 13.31, ст. 13.34, ч. 3 ст. 14.1, ст. 19.7 (в аспекте применения законодательства в сфере защиты прав субъектов персональных данных и деятельности средств массовой информации) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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

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

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

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

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»;

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

Законом № 294-ФЗ;

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

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»;

- в сфере защиты прав субъектов персональных данных;

- 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, утвержденных 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), утвержденные приказом Роскомнадзора от 24.10.2017 № 215.

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

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

В 2019 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;
- не обеспечение 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;
- не соблюдение 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.

III. Анализ

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

В 2019 году по результатам, проведенных территориальными органами Роскомнадзора мероприятий государственного контроля (надзора), субъектами предпринимательской деятельности подано 84 исковых заявления, предметом которых было оспаривание действий и решений, являющихся следствием проведения контрольно-надзорных мероприятий, из них 15 (18 %) удовлетворены судом.

Таблица оспоренных результатов контрольно-надзорных мероприятий

ФО	Количество исков к ТО Роскомнадзора в части оспаривания:			Количество удовлетворенных судом исков к ТО Роскомнадзора в части:		
	оснований проведения	результата в проведении	мер по результатам	оснований проведения	результатов проведения	мер по результатам
ДФО	1	0	24	0	0	3
ПФО	0	0	20	0	0	0
СФО	1		9	0		2
СЗФО	1	1	7	0	0	4
СКФО	0	0	0	0	0	0
УФО	0	0	0	0	0	0
ЦФО	0	0	17	0	0	6
ЮФО	0	0	3	0	0	0
Итого	3	1	80	0	0	15

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

4.1. Проблемы, возникающие при реализации ст. 13.11 КоАП РФ

В рамках реализации полномочий по ст. 13.11 КоАП РФ составлено 215 протоколов об административном правонарушении.

По результатам рассмотрения указанных материалов наложено административных штрафов на общую сумму 1 099 000 рублей.

Основной сложностью привлечения по ст. 13.11 КоАП РФ является определение срока давности привлечения к административной ответственности по указанной статье, т.к. датой совершения правонарушения является дата начала неправомерной обработки персональных данных, дата начала сбора персональных данных и т.п., а не дата выявления правонарушения.

Как показывает правоприменительная практика, зачастую сроки привлечения к административной ответственности на момент составления протокола об административном правонарушении находятся на грани истечения, что, однако, не является основанием для вынесения определения об отказе в привлечении к административной ответственности.

Таким образом, должностное лицо обязано составить протокол об административном правонарушении, заранее зная, что к моменту рассмотрения дела судом срок привлечения уже истечет.

При составлении протоколов об административных правонарушениях в ряде случаев, возникают трудности с установлением данных о должностном или физическом лице, совершившем административное правонарушение (место рождения, дата рождения, место жительства и фактического нахождения).

Одним из способов направления извещения о составлении протокола об административном правонарушении является направление извещения регистрируемым почтовым отправлением (далее – РПО) (позволяющим подтвердить факт вручения).

Срок хранения РПО составляет 30 дней, при этом вручение извещения иными способами, зачастую, невозможно.

В связи с таким продолжительным сроком хранения, а также сроками прохождения письменной корреспонденции в отдаленные районы, велика вероятность истечения срока привлечения к административной ответственности до рассмотрения материалов дел судом.

В целях соблюдения принципа неотвратимости наказания предлагается на законодательном уровне пересмотреть вопрос об увеличении сроков привлечения к административной ответственности.

В сфере защиты прав субъектов персональных данных одним из наиболее часто выявляемых нарушений является нарушение ст. 7 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (несоблюдение конфиденциальности персональных данных).

На сегодняшний день нарушение указанной нормы права не образует состав административного правонарушения.

В целях увеличения эффективности реализации полномочий предлагаем внести законодательную инициативу по установлению административной ответственности за нарушение ст. 7 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», в частности, в виде отдельной нормы ст. 13.11 КоАП РФ.

Введение ответственности за нарушение ст. 7 Федерального закона «О персональных данных» позволит минимизировать нарушение прав субъекта персональных данных.

4.2. Проблемы, возникающие при реализации статьи 13.34 КоАП РФ

Всего в 2019 году Роскомнадзором возбуждено 508 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.34 КоАП РФ (из них 301 дело - в отношении юридических лиц, 190 дел - в отношении должностных лиц и 17 дел в отношении индивидуальных предпринимателей).

В 2019 году Роскомнадзором в суды были направлены 504 дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.34 КоАП РФ.

Судами было отказано в рассмотрении 43 дел об административных правонарушениях.

Основаниями для отказов судами в привлечении к административной ответственности послужили:

- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- отсутствие состава административного правонарушения;
- освобождение от административной ответственности с вынесением устного замечания (малозначительность).

Предпосылками для отказов ввиду истечения сроков давности привлечения к административной ответственности становятся возвраты мировыми судьями административных дел на доработку, а также перенаправление материалов из одного суда в другой в соответствии с территориальным делением участков.

Одним из ключевых моментов при исчислении срока давности привлечения к административной ответственности является отнесение выявленного нарушения к категории длящегося либо не длящегося.

Судебная практика по применению ст. 13.34 КоАП РФ в части формирования подхода к отнесению правонарушений к категории длящихся сформирована неединообразно.

Часть судов относят правонарушение, предусмотренное ст. 13.34 КоАП РФ, к категории длящихся правонарушений, а часть судов к категории не длящихся.

При составлении протоколов об административных правонарушениях в ряде случаев, возникают трудности с установлением данных о должностном или физическом лице, совершившем административное правонарушение (место рождения, дата рождения, место жительства и фактического нахождения).

4.3. Проблемы, возникающие при реализации ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ

Всего в 2019 году Роскомнадзором возбуждено 8509 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ (из них 4728 дел - в отношении юридических лиц, 3014 дел - в отношении должностных лиц и 767 дел - в отношении индивидуальных предпринимателей).

Большинство определений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях вынесены в связи с отсутствием события (состава) административного правонарушения, а также в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности и наличием по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Роскомнадзором в суды было направлено 8234 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ.

При этом судами было отказано в привлечении к административной ответственности по 1273 делам об административных правонарушениях.

Самостоятельно было прекращено 271 дело об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ.

Практически во всех случаях дела были прекращены в связи с истечением срока давности привлечения к ответственности.

Основаниями для отказов судами в привлечении к административной ответственности послужили:

- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- отсутствие события (состава) административного правонарушения;
- освобождение от административной ответственности с вынесением устного замечания (малозначительность).

При этом основными причинами формирования отрицательной судебной практики по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ (и, как правило, вынесения отрицательных решений), являются:

- несвоевременное обращение в адрес территориального органа лица, чьи права нарушены;
- необходимость истребования у Заявителя дополнительных сведений и документов;
- рассмотрение арбитражным судом данной категории дел в порядке упрощенного производства, а также отказ арбитражных судов в удовлетворении ходатайств Управлений в рассмотрении указанной категории дел по правилам общего искового судопроизводства;
- процессуальные нарушения при возбуждении дела об административном правонарушении.

При составлении протоколов об административных правонарушениях в ряде случаев, возникают трудности с установлением данных о должностном или физическом лице, совершившем административное правонарушение (место рождения, дата рождения, место жительства и фактического нахождения).

В 2019 году на формирование праворименительной практики по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ значительное влияние оказала позиция Конституционного Суда Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2019 № 3-П применение годичного срока давности привлечения к административной по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, в том числе, когда такое административное правонарушение повлекло нарушение прав потребителей, признано невозможным ввиду вхождения в противоречие с общими принципами применения ч. 1 ст. 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В этой связи, срок давности привлечения к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ определен указанным постановлением Конституционного Суда Российской Федерации в три месяца.

До принятия постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2019 № 3-П правоприменительная практика складывалась с учетом применения судами годичного срока давности.

4.3. Проблемы, возникающие при реализации ст. 19.7 КоАП РФ

4.3.1. Анализ правоприменения в сфере защиты прав субъектов персональных данных

За отчетный период 2019 года в рамках осуществления государственного контроля и надзора в сфере персональных данных возбуждено 5191 дело об административных правонарушениях по статье 19.7 КоАП РФ.

Из них 4721 – в отношении юридических лиц, 387 – в отношении должностных лиц, 25 – в отношении физических лиц, 58 – в отношении индивидуальных предпринимателей.

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях по статье 19.7 КоАП РФ в области персональных данных наложено штрафов в размере 3 867 330 рублей, из них взыскано 2 267 730 рублей.

Причины отказа в привлечении к административной ответственности: истечение срока давности привлечения; отсутствие события административного правонарушения; отсутствие состава административного правонарушения; возврат протокола в связи с отсутствием сведений о личности должника.

4.3.2. Анализ правоприменения в сфере массовых коммуникаций

За отчетный период 2019 года в рамках осуществления государственного контроля и надзора в сфере средств массовой информации, телевизионного вещания и радиовещания было возбуждено 160 дел об административных правонарушениях по статье 19.7 КоАП РФ.

Из них 87 – в отношении юридических лиц, 67 – в отношении должностных лиц, 8 – в отношении физических лиц, 1 – в отношении индивидуального предпринимателя.

Из 160 дел 10 дел были прекращены самостоятельно в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности, в том числе и 7 дел, протоколы и материалы по которым были возвращены судами по данному основанию.

По результатам рассмотрения данной категории дел в 23 случаях судами были вынесены постановления о прекращении производства по следующим основаниям:

- в связи с истечением сроков давности привлечения – 9;
- в связи с отсутствием события административного правонарушения – 3;
- в связи с отсутствием состава административного правонарушения – 11.

При этом 3 постановления суда (по отсутствию события – 1 и по отсутствию состава – 2) были обжалованы территориальными управлениями, но постановлениями районных судов оставлены без изменений.

Так, Пуровским районным судом ЯНАО в 2 случаях прекращения дел в связи с отсутствием состава административного правонарушения было указано, что отсутствие ответа об исполнении предписания об устранении нарушений не образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.7 КоАП РФ, поскольку представление сведений об исполнении предписания не предусмотрено законом.

Среди постановлений судов о прекращении дел следует отметить постановления мировых судов Республики Бурятия по 6 случаям.

Все дела, были возбуждены в связи с непредставлением органами местного самоуправления сведений о бюджетных ассигнованиях, предусмотренных п. 11 ст. 47 Федерального закона от 12.06.2002 № ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на референдум граждан Российской Федерации», в течение 5 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Выводы мировых судей основывались на отсутствии в законе прямого указания – на какую именно структуру в органе местного самоуправления (представительный орган, главу и т.п.) возложена обязанность по предоставлению данных сведений, а также давалось неверное толкование нормы, что данная обязанность возложена на те органы местного самоуправления, которые организуют выборы. Данные постановления Управлением Роскомнадзора по Республике Бурятия не обжаловались.

Вместе с тем, обозначить данную практику как отрицательную некорректно, поскольку в 2019 году по аналогичным делам в Республике Бурятия вынесено 11 положительных решений в пользу Управления Роскомнадзора по Республике Бурятия.

4.4. О реализации ст. 13.31 КоАП РФ

Анализ правоприменения статьи 13.31 КоАП РФ показал необходимость продолжения мониторинга ее правоприменения в 2020 году ввиду

недостаточности количества возбужденных дел об административных правонарушениях по данной статье и введения в указанную статью новых частей, которыми предусмотрено наступление административной ответственности за рецидив ранее совершенного правонарушения.

V. 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.

VI. 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.

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

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.

Сложности правоприменения, обусловленные весьма коротким сроком давности привлечения к административной ответственности, присущие отдельным составам КоАП РФ, отнесенным к сфере компетенции Роскомнадзора, могут быть разрешены при формировании законопроекта, разрабатываемого взамен действующему КоАП РФ.