

УТВЕРЖДЕН  
приказом Роскомнадзора  
от «16» 02 2021 г. № 19

**Обзор  
правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в  
2020 году**

Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций за 2020 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 практике контрольно-надзорной деятельности».

Обзор подготовлен за 2020 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 30.11.2020 № 88-пр за 2020 год осуществлен мониторинг правоприменения ст. 13.4, ст. 13.11, ст. 13.34, ст. 13.15, ч. 3 ст. 14.1 (в части несоблюдения требования об обеспечении доступности для инвалидов по слуху продукции средства массовой информации) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), ч. 5 ст. 14.3.1 КоАП РФ.

## 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;

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 2020 году в ходе плановых и внеплановых проверок, систематического наблюдения проверялось 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 Формы проверочных листов (списков контрольных вопросов), используемых Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными органами при проведении плановых проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области связи, 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 2020 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 средством 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 проблем, возникающих в процессе реализации КоАП РФ и контрольно-надзорных мероприятий**

#### **3.1. Реализации частей 1, 2, 3 ст. 13.4 КоАП РФ**

Всего в 2020 году Роскомнадзором по ч. 1 ст. 13.4 КоАП РФ возбуждено 4236 дел об административных правонарушениях, что на 24% меньше, чем в период с 01.01.2019 по 13.08.2019 (до внесения изменений в ст. 13.4 КоАП РФ).

Судами было отказано в привлечении к административной ответственности в 2020 году по 2 делам об административных правонарушениях.

Причиной для отказов послужило истечение сроков давности привлечения к административной ответственности в связи с длительным проведением органами внутренних дел мероприятий по установлению владельца радиоэлектронного средства.

В 2020 году Роскомнадзором по ч. 2 ст. 13.4 КоАП РФ возбуждено 20376 дел об административных правонарушениях, что на 10,3 % меньше, чем в период с 01.01.2019 по 13.08.2019 (до внесения изменений в ст. 13.4 КоАП РФ).

Судами было отказано в привлечении к административной ответственности в 2020 году по 28 делам об административных правонарушениях.

Основными причинами формирования отрицательной судебной практики и, как правило, вынесения отрицательных решений явилось истечение сроков давности привлечения к административной ответственности в связи с переносом дат рассмотрения дел об административных правонарушениях по причине сложной эпидемиологической ситуации в 2020 году.

Всего в 2020 году Роскомнадзором по ч. 3 ст. 13.4 КоАП РФ возбуждено 24253 дела об административных правонарушениях.

Судами было отказано в привлечении к административной ответственности в 2020 году по 10 делам об административных правонарушениях.

Основными причинами формирования отрицательной судебной практики и, как правило, вынесения отрицательных решений явилось истечение сроков давности привлечения к административной ответственности в связи с переносом дат рассмотрения дел об административных

правонарушениях по причине сложной эпидемиологической ситуации в 2020 году.

Необходимо отметить, что несмотря на уменьшение общего количества вынесенных в 2020 году постановлений по делам об административных правонарушениях по частям 1, 2, 3 КоАП РФ по сравнению с 2019 годом общая сумма наложенных и взысканных штрафов увеличена практически вдвое.

### **3.2. Реализация ст. 13.11 КоАП РФ**

В рамках реализации полномочий по ст. 13.11 КоАП РФ составлено 162 протокола об административных правонарушениях.

По результатам рассмотрения указанных материалов наложено административных штрафов на общую сумму 10 021 800 рублей.

Вынесено 4353 определения об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.11 КоАП РФ, в связи с истечением сроков давности, отсутствием состава административного правонарушения, события административного правонарушения.

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 тем не менее 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.

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

При возвращении РПО по истечению срока хранения, зачастую, ФГУП «Почта России» в системе отслеживания (на сайте) ошибочно указывают причину возврата «по иным обстоятельствам».

Судьи полагают, что при такой причине возврата лицо, привлекаемое к административной ответственности, не уведомлено надлежащим образом о составлении протокола об административном правонарушении.

Ввиду изложенного по таким отправлениям требуется дополнительно запрашивать АО «Почта России» об истинных причинах возврата отправления, что приводит к затягиванию сроков при составлении протокола об административном правонарушении.

Указанные обстоятельства затрудняют доказывание в суде факта надлежащего уведомления лица, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении.

### **3.3. Реализация ст. 13.15 КоАП РФ**

В 2020 году Роскомнадзором было возбуждено 193 дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2, 3 и 9 ст. 13.15 КоАП РФ.

Судами было отказано в привлечении к административной ответственности в 2020 году по 10 делам об административных правонарушениях.

Основными причинами формирования отрицательной судебной практики и, как правило, вынесения отрицательных решений явилось истечение сроков давности привлечения к административной ответственности в связи с переносом дат рассмотрения дел об административных правонарушениях по причине сложной эпидемиологической ситуации в 2020 году.

В рамках привлечения к ответственности по ч. 9 ст. 13.15 КоАП РФ возникали сложности с доказательствами совершения правонарушения.

Факт распространения недостоверной общественно значимой информации устанавливался на основании требования Генеральной прокуратуры Российской Федерации об ограничении доступа к данной информации.

Однако суды при рассмотрении дел обратили внимание на недостаточность представленных доказательств. С учетом данной практики по всем последующим делам должностными лицами Роскомнадзора выносилось определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

В рамках административного расследования истребовались необходимые сведения и документы, необходимые для формирования доказательственной базы.



В целом в 2020 году по частям 2, 3, 9 ст. 13.15 КоАП РФ сформировалась положительная практика.

### 3.4. Реализация ст. 13.34 КоАП РФ

Всего в 2020 году Роскомнадзором возбуждено 244 дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.34 КоАП РФ (из них 161 дело - в отношении юридических лиц, 75 дел - в отношении должностных лиц и 8 дел в отношении индивидуальных предпринимателей).

В 2020 году Роскомнадзором в суды были направлены 243 дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.34 КоАП РФ.

Судами было отказано в привлечении к административной ответственности по 22 делам 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.

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 неоднообразно.

Часть судов относят правонарушение, предусмотренное ст. 13.34 КоАП РФ, к категории длящихся правонарушений, а часть судов – к категории не длящихся. В последнем случае, по мнению суда, срок давности привлечения к ответственности следовало исчислять с даты включения сведений о сайте в сети «Интернет» в реестр запрещенной информации.

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).

### **3.5. Реализация ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ**

#### **в части несоблюдения требования об обеспечении доступности для инвалидов по слуху продукции средств массовой информации**

Всего в 2020 году Роскомнадзором по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ в части несоблюдения требования об обеспечении доступности для инвалидов по слуху продукции средства массовой информации возбуждено 83 дела об административных правонарушениях.

Вынесено 6 определений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, в связи с истечением сроков давности.

Судами было отказано в привлечении к административной ответственности в 2020 году по 17 делам об административных правонарушениях.

При этом основаниями для отказов судами в привлечении к административной ответственности послужили:

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

Основными причинами формирования отрицательной судебной практики и, как правило, вынесения отрицательных решений явилось истечение сроков давности привлечения к административной ответственности в связи с переносом дат рассмотрения дел об административных правонарушениях по причине сложной эпидемиологической ситуации в 2020 году.

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 целом в 2020 году по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ в части несоблюдения требования об обеспечении доступности для инвалидов по слуху продукции средств массовой информации сформировалась положительная практика.

### **3.6. Реализации ч. 5 ст. 14.3.1 КоАП РФ**

Всего 2020 году Роскомнадзором возбуждено 119 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 5 ст. 14.3.1 КоАП РФ.

Все дела рассмотрены самостоятельно.

1 дело прекращено в связи малозначительностью совершенного правонарушения.

2 дела прекращены в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

#### **IV. 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.

#### **V. 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.

Регулирование в установленных сферах ведения находится в развитии, связанном с созданием, формированием и использованием новых технологий и сфер их применения.

Отдельные проблемы правоприменения во многом являются следствием особенностей подхода органов судебной власти к реализации отраслевого законодательства при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

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.

---