

Саратовская государственная юридическая академия

В статье исследуются вопросы осуществления контроля и надзора органами государственной власти в области информационных технологий и информационной среды. Анализируются различные формы контрольно-надзорной деятельности, которые сопровождаются профилактическими и контрольными мероприятиями, мониторингом соблюдения законодательства, а также использованием современных технологий. Указывается на необходимость совершенствования механизмов такого контроля.

Ключевые слова: контроль, надзор, контрольная деятельность, информационные технологии, информация.



Ю.Н. Мильшин

*Профессор кафедры информационного права
и цифровых технологий
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, профессор*

Контроль является важным инструментом обеспечения законности в деятельности органов публичной власти. С развитием информационных технологий появляются новые возможности информационного обеспечения контрольной деятельности всех звеньев и уровней органов публичной власти. Информационные технологии позволяют органам публичной власти оперативно реагировать на отклонения от выполнения заданных параметров, своевременно принимать управленческие решения и минимизировать наступление негативных последствий.

В современный период информационно-телекоммуникационные технологии охватили практически все сферы жизнедеятельности нашего общества (образовательная деятельность, медицина, социальное обеспечение). Происходит оптимизация контрольной деятельности, позволяющая более оперативно реагировать на отклонения от заданных параметров. Без создания надежной системы контроля невозможно должным образом обеспечить законность, а со-

ответственно, и защитить права и законные интересы физических и юридических лиц.

Для повышения эффективности контрольной деятельности в Российской Федерации создана и функционирует цифровая платформа, что позволило объединить все управленческие структуры, осуществляющие функции контроля, и обеспечить анализ необходимой информации в режиме реального времени на территории всего государства. В настоящее время действует реестр видов государственного контроля (надзора), который включает в себя информацию обо всех видах контрольной деятельности на всех уровнях публичной власти. В данном реестре закреплён перечень органов, которые уполномочены осуществлять конкретный вид контроля.

Важную роль в реформировании контрольной деятельности органов публичной власти сыграла «регуляторная гильотина», которая направлена на инвентаризацию обязательных требований, закреплённых в действующем законодательстве. К сожалению, многие функции по контролю носили дублирующий характер, что негативно отражалось на принятии управленческих решений.

Изменения форм и методов контрольной деятельности направлены на обеспечение безопасности и сокращение административной нагрузки на контрольные органы. В этих целях создана новая система обязательных требований, которые будут отвечать современному технологическому уровню. Органы публичной власти принимают меры по созданию условий (правовых, организационных, материально-технических и информационных) для эффективного осуществления контрольной деятельности, что позволит оперативно реагировать на отклонения от реализации действующего законодательства.

Контроль, осуществляемый различными органами власти, направлен прежде всего на устранение выявленных отклонений от действующих предписаний. Контроль не должен осуществляться ради контроля и выявления недостатков. Его основное предназначение заключается в предотвращении негативных последствий.

Контроль и надзор в информационной сфере является важной функцией государственных органов, которая позволяет обеспечить защиту прав и законных интересов как физических, так и юридических лиц. Учитывая, что информация стала играть огромную роль в реализации прав граждан, меняются формы и методы информационной политики государства¹.

Основные функции контроля в информационной сфере возложены в первую очередь на Федеральное Собрание РФ, Президента РФ, Правительство РФ, суды и Совет безопасности РФ.

Важным органом, осуществляющим функцию государственного контроля (надзора) в информационной сфере, является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор). Роскомнадзор, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций»², 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. Данная служба находится в ведении Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных.

Роскомнадзор осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Роскомнадзор осуществляет контроль по следующим направлениям деятельности: за операторами мобильной связи; за противодействием незаконному распространению SIM-карт мобильной связи; за деятельностью операторов эфирного вещания, кабельного вещания и проводного радиовещания; мониторинг внедрения цифрового наземного телерадиовещания на территории Российской Федерации; контроль ограничения доступа к противоправной информации в Интернете; за внедрением нового механизма получения операторами связи загрузки из единого реестра; контроль за идентификацией пользователей и ограничением доступа к противоправной информации в сетях Wi-Fi в общественных местах; контроль за оказанием универсальных услуг связи; контроль за операторами почтовой связи.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1063 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-коммуникационных сетях, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»³ закреплён следующий перечень должностных лиц, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора):

а) руководитель контрольного (надзорного) органа, являющийся по должности главным государственным инспектором Российской Федерации по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, и его заместители, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора), являющиеся по должности заместителями главного государственного инспектора Российской Федерации по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;

б) руководители структурных подразделений, их заместители, советники, консультанты и главные специалисты-эксперты центрального аппарата контрольного (надзорного) органа, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора), являющиеся по должности старшими государственными инспекторами Российской Федерации по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;

в) ведущие специалисты-эксперты и специалисты-эксперты центрального аппарата кон-

трольного (надзорного) органа, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора);

г) руководители территориальных органов контрольного (надзорного) органа и их заместители, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора), являющиеся по должности старшими государственными инспекторами Российской Федерации по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;

д) руководители структурных подразделений территориальных органов государственного контроля (надзора), их заместители, консультанты, главные специалисты-эксперты, ведущие специалисты-эксперты и специалисты-эксперты, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора).

К формам осуществления контрольно-надзорной деятельности относятся профилактические и контрольные мероприятия. Профилактические мероприятия включают в себя: информирование, обобщение правоприменительной практики; объявление предостережения; консультирование и профилактический визит.

Информирование заключается в донесении информации Роскомнадзора до поднадзорных субъектов (проведение семинаров, толкование спорных вопросов в СМИ и др.).

Обобщение правоприменительной практики проводится контрольно-надзорным органом не реже одного раза в год, и по его результатам проводятся публичные слушания для подконтрольных субъектов с обсуждением полученных результатов.

Предостережение, выносимое Роскомнадзором, является актом, который адресован должностному лицу хозяйствующего субъекта или органу государственной власти, содержащим информацию о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению законодательства⁴. Для объявления предостережения необходимо соблюсти следующие условия:

а) подконтрольный субъект ранее не привлекался к ответственности за нарушение соответствующих обязательных требований;

б) орган государственного контроля (надзора) обладает информацией о том, что обязательные требования могут быть нарушены или уже нарушены;

в) допущенные нарушения обязательных требований не повлекли вред для здоровья граждан и не привели к возникновению чрезвычайной ситуации⁵.

Для контролируемых субъектов закреплена возможность в течение 10 рабочих дней со дня получения предостережения подать в контрольный (надзорный) орган или его территориальный орган возражение в отношении предостережения.

Консультирование может осуществляться должностным лицом контрольного (надзорного) органа или его территориального органа по телефону, посредством видео-конференц-связи, на личном приеме либо в ходе проведения профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия.

Профилактический визит в обязательном порядке проводится в отношении контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, а также в отношении объекта контроля, отнесенного к категории значительного риска. Он проводится контрольным (надзорным) органом или его территориальным органом в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видео-конференц-связи.

К контрольным мероприятиям относятся документарная или выездная проверка. Предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах контролируемых лиц, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, а также документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и решений контрольного (надзорного) органа. Выездная проверка проводится в случае, если не представляется возможным: удостовериться в полноте и достоверности сведений, которые содержатся в находящихся в распоряжении контрольного (надзорного) органа и его территориального органа или в запрашиваемых им документах и объяснениях контролируемого лица; оценить соответствие деятельности, действий (бездействия) контролируемого лица обязательным требованиям без выезда и совершить необходимые контрольные (надзорные) действия, предусмотренные в рамках проведения документарной проверки.

Органами прокуратуры проводится значительная работа по нейтрализации негативного воздействия, которое направлено на соверше-

ние правонарушений с использованием информационных технологий. Одной из мер прокурорского реагирования по выявленным нарушениям законов в деятельности владельцев сайтов и операторов связи является предъявление исков в суд о возложении на операторов связи обязанности по ограничению передачи информации к сайтам в сети Интернет, содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Прокуратура, согласно Приказу Генпрокуратуры России от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов»⁶, ведет систематическую деятельность по защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию, в деятельности средств массовой информации, органов и учреждений образования и культуры, где регулярно выявляется масса нарушений. Прокурорские работники осуществляют мониторинг запрещенной информации, а в случае обнаружения незамедлительно принимают меры по блокировке сайтов, содержащих такую информацию.

Прокурор, осуществляя надзор за исполнением и устранением нарушений требований законодательства Российской Федерации в информационной сфере и деятельностью Роскомнадзора, в первую очередь пользуется следующими полномочиями: объявление предостережений, внесение представлений, опротестование незаконных нормативных актов в этой сфере, возбуждение дел об административных правонарушениях, обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Принимаемые государством меры по формированию контрольно-надзорной деятельности создали условия единого доступа органов публичной власти к результатам мониторинга деятельности объектов контроля по устранению выявленных недостатков. Использование информационно-телекоммуникационных технологий в деятельности контрольных органов позволило осуществлять данные функции в непрерывном режиме и создать прозрачные условия для субъектов и объектов контрольной деятельности. Кроме того, значительно уменьшилась нагрузка на органы, осуществляющие контрольные полномочия, и появилась возможность оперативно реагировать на возможные угрозы и риски.

Использование информационных технологий в деятельности контрольно-надзорных органов в информационной сфере позволяет оперативно скорректировать отклонения от установленных законодательством параметров, изменить качество проведения проверок и уйти от поверхностного их проведения⁷.

Внедрение информационных технологий в компетенцию контрольных органов невозможно без наличия определенного набора знаний и навыков. Государство, гарантируя получение гражданами доступной и достоверной информации, создает соответствующие условия для обеспечения гарантий безопасности в информационной сфере. В современный период при огромном потоке информации гражданину сложно определить ее достоверность, а должностным лицам в такой ситуации – принять оптимальные управленческие решения. Ускоренно проводимая цифровизация контрольной деятельности позволит обеспечить защиту публичного и частного интереса в информационной сфере.

В последние годы создаются правовые и организационные условия для совершенствования контрольной деятельности, расширяется диапазон форм и методов контрольной деятельности. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁸ закрепил возможности дистанционно взаимодействовать субъектам и объектам контрольно-надзорной деятельности. Согласно положениям данного акта, каждому контрольному мероприятию присваивается QR-код, который наносится на все документы, связанные с проведением контрольных мероприятий. Это позволит подконтрольным лицам проверить наличие мероприятия в Едином реестре контрольных мероприятий, а также его предмет и другую информацию, которая позволит им обеспечить соблюдение своих прав.

Изменился вектор контрольной деятельности органов управления, которые используют в ходе контрольных мероприятий менее затратные способы, не предполагающие непосредственное взаимодействие с контролируруемыми субъектами. Расширился диапазон контрольных мероприятий (контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности), выездное обследование).

Следует отметить, что использование инновационных подходов при осуществлении контроля и надзора уменьшит издержки для субъектов и объектов контрольно-надзорной деятельности. Так, наблюдение и выездное обследование могут осуществляться без взаимодействия с контролируемыми лицами, а инспекционный визит и выездную проверку можно осуществлять с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством аудио- или видеосвязи. К сожалению, в полной мере обеспечить действенный контроль в информационной сфере весьма сложно ввиду того, что рассматриваемый сегмент быстрыми темпами развивается и порождает все новые способы нарушения прав⁹.

Важным условием обеспечения законности в информационной сфере является цифровизация контрольной деятельности, которая позволит снизить издержки физических и юридических лиц, повысить эффективность и прозрачность контроля и надзора¹⁰. Все действия контролируемых органов должны быть доступны в информационных системах в режиме реального времени. Информационное обеспечение контрольной деятельности дает возможность органам публичной власти в онлайн-режиме проводить дистанционный мониторинг контролируемых лиц, получать необходимую информацию о реальном положении дел и обеспечивать непрерывность контрольных мероприятий.

Основной вектор контроля должен быть направлен на профилактику правонарушений, а меры принуждения должны применяться к злостным нарушителям. Об это свидетельствует закрепленный в ст. 8 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, который определил, что при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

Использование современных информационных технологий при осуществлении контроля органами публичной власти даст серьезный импульс для позитивного изменения в принятии правовых и организационных условий по нейтрализации рисков и угроз в различных сферах нашего общества.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.
2. Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1063 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-коммуникационных сетях, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (ч. 3). Ст. 5439.
4. Приказ Генпрокуратуры России от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов» // Законность. 2022. № 2.
5. Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления [Текст]: Монография / С.М. Зубарев. М.: Норма, 2023. 152 с.
6. Ковалева Н.Н. Правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении [Текст]: Монография / Н.Н. Ковалева. М.: Проспект, 2021. 280 с.
7. Мартынов А.В., Бундин М.В., Ширеева Е.В. и др. Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования [Текст] / А.В. Мартынов, М.В. Бундин, Е.В. Ширеева [и др.]. Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. 250 с.
8. Мильшин Ю.Н. Цифровизация как важный инструмент контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти [Текст] / Ю.Н. Мильшин // Взаимодействие власти, бизнеса и общества при формировании информационно-коммуникативной культуры граждан: Материалы XIV Международной научно-практической конференции, Саратов, 02 июля 2021 года / Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2021. С. 151–155.
9. Новые горизонты развития системы информационного права в условиях цифровой трансформации [Текст]: Монография / Отв. ред.: Т.А. Полякова, А.В. Минбалева, В.Б. Наумов. М.: ИП РАН, 2022. 368 с.
10. Хохлов Е.С. Меры предупредительного воздействия на хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение [Текст] / Е.С. Хохлов // Закон. 2017. № 4. С. 132–140.

¹ Ковалева Н.Н. Правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: Монография. М.: Проспект, 2021. С. 40.

² Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1063 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-коммуникационных сетях, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. 3). Ст. 5439.

⁴ Хохлов Е.С. Меры предупредительного воздействия на хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение // Закон. 2017. № 4. С. 132–140.

⁵ Мартынов А.В., Бундин М.В., Ширеева Е.В. и др. Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования: Монография / Под ред. А.В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 150–151.

⁶ Приказ Генпрокуратуры России от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов» // Законность. 2022. № 2.

⁷ Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления: Монография. М.: Норма, 2023. С. 73.

⁸ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

⁹ Новые горизонты развития системы информационного права в условиях цифровой трансформации: Монография / Отв. ред.: Т.А. Полякова, А.В. Минбалева, В.Б. Наумов. М.: ИГП РАН, 2022. С. 213.

¹⁰ Мильшин Ю.Н. Цифровизация как важный инструмент контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти // Взаимодействие власти, бизнеса и общества при формировании информационно-коммуникативной культуры граждан: Материалы XIV Международной научно-практической конференции, Саратов, 02 июля 2021 года / Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2021. С. 153.

INFORMATION SUPPORT FOR CONTROL ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

Yu.N. Mil'shin

*Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies of the Saratov State Law Academy,
Candidate of Sciences (Law), Professor*

The article examines the issues of control and supervision by government bodies in the field of information technology and the information environment. Various forms of control and supervision activities are analyzed, which are accompanied by preventive and control measures, monitoring compliance with legislation, as well as the use of modern technologies. The need to improve the mechanisms of such control is indicated.

Keywords: control, supervision, control activities, information technology, information.