

УДК 342.951

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-104-109

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ И (ИЛИ) РАЗВИТИЮ

КУЛИКОВА Татьяна Борисовна*

✉ kulikova_tanya@mail.ru

Ул. Садовая-Кудринская, 9, г. Москва, 123001, Россия

Аннотация. Статья раскрывает объективное противоречие между необходимостью защиты детей от нежелательной информации и фрагментарностью нормативной правовой базы государственного надзора за обеспечением образовательными организациями информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся. Это определяет актуальность исследования правовых основ осуществления соответствующего вида надзорной деятельности, содержания мероприятий по надзору, а также пределов компетенции уполномоченных надзорных органов. Диалектический метод и системный подход в исследовании позволяют выявить проблематику и сформулировать направления развития соответствующего вида государственного надзора Рособrnadzora.

Ключевые слова: государственный надзор, соблюдение законодательства в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, Рособrnadzor, информационная безопасность.

Some Issues of Realization of Public Supervision in the Sphere of Education in Order to Protect Children from Information Harmful to Their Health and (or) Development

Kulikova Tat'yana B.**

✉ kulikova_tanya@mail.ru

9 Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, 123001, Russia

Annotation. The article reveals an objective contradiction between the need to protect children from undesirable information and the fragmented nature of the regulatory legal framework for state supervision of the provision of information security of under-age students by educational organizations. This determines the relevance of the study of the legal basis for the implementation of the relevant type of supervisory activities, the content of supervisory activities, and the limits of competence of the authorized supervisory bodies. The dialectical method and the system approach in the study make it possible to identify the problems and formulate the directions for the development of the corresponding type of state supervision of the Federal Service for Supervision in Education and Science Rosobrnadzor.

Key words: state supervision, observance of legislation in the field of protecting children from information that is harmful to their health and (or) development, Rosobrnadzor, information security.

Современное общество, определяемое как институциональное, гарантирует гражданам на конституционном уровне свободный и равный доступ к информации, способствующий форми-

* Соискатель кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

** Postgraduate student of the Department of Administrative Law and Process of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

рованию и удовлетворению информационных потребностей, самообразованию и самовоспитанию личности. В то же время нельзя отрицать, что возможные направления таких потребностей, образования и воспитания среди несформировавшихся личностей, лиц с неустоявшейся психикой, каковыми являются несовершеннолетние, должны подвергаться умеренному регулированию.

В этом контексте при определении содержания образовательного процесса, играющего ключевую роль в становлении личности, формировании ее ментальности, первоначально следует учитывать необходимость обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся. Соответствующая обязанность организаций, осуществляющих образовательную деятельность (далее – образовательные организации), предусмотрена Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»¹ (далее – Закон о защите детей от информации).

В соответствии с положениями указанного закона отправной точкой информационной безопасности в образовательной организации является применение комплекса правовых, организационных и (или) технических мер защиты, в результате чего снижается или исключается риск, связанный с причинением информационной продукцией, используемой в образовательном процессе, вреда здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию несовершеннолетних обучающихся. Образовательная организация, исходя из приоритетной задачи защиты обучающихся от вредного контента, самостоятельно определяет соответствующий комплекс мер.

За соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к используемой в образовательном процессе информационной продукции установлен государственный надзор, представляющий собой деятельность по оценке вышеуказанных действий образовательной организации по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних.

Соответствующий вид надзора входит, в частности, в компетенцию Федеральной

службы по надзору в сфере образования и науки² (далее – Рособрнадзор). В то же время, несмотря на закрепление указанных полномочий за Рособрнадзором с 2014 г., в этом направлении сохраняется ряд не разрешенных в настоящее время проблем: недостаточность правовых оснований для осуществления надзора, противоречивость административных процедур, применяемых с целью реализации надзорных полномочий, неоднозначность разграничения схожих полномочий между федеральными органами исполнительной власти.

Так, если иное не установлено специальным законодательством, основания для проведения проверок в рамках государственной контрольно-надзорной деятельности, процедурные основы, а также последствия выявления нарушений определяются Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ (далее – Закон о защите прав лиц при контроле (надзоре)). До 14 октября 2014 г. в Законе о защите детей от информации существовала отсылочная норма, в соответствии с которой «государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, осуществляется с учетом требований Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ч. 2 ст. 20 в ред. Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ).

В последующем эта норма из Закона о защите детей от информации безальтернативно была исключена. Системный анализ норм вышеуказанных законов позволяет сделать предположение, что исключение такой отсылки стало следствием общего сужения сферы действия Закона о защите прав лиц при контроле (надзоре), в особенности в части информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сферы образования. Так, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ в ч. 3.1 ст. 1 Закона о защите

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки* : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 июля 2013 г. № 594. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

прав лиц при контроле (надзоре) был введен п. 19, исключивший из сферы действия последнего «контроль за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»⁴. Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ дополнил этот список контролем за деятельностью организаторов распространения информации в сети Интернет, связанной с хранением информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети Интернет и информации об этих пользователях⁵.

Распространение информации в сети Интернет, общей и специальной, в первую очередь создает угрозу информационной безопасности несовершеннолетних, но этим предмет надзора за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации не ограничивается. Вышеуказанные изменения законодательства в совокупности привели к правовому вакууму при определении оснований проведения проверок в рамках этого вида надзора, определения мер, принимаемых по результатам выявления нарушений, и т. п.

Выходом из этой ситуации должно стать принятие закона об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации в сочетании с законом об админи-

стративных процедурах, которые не устанавливают соответствующих ограничений сферы действия⁶ [2]. До этого практика осуществления рассматриваемого вида надзора может расцениваться как пример аналогии процедурных положений, предусмотренных для федерального государственного надзора за соблюдением законодательства в сфере образования (что нельзя признать отвечающим требованиям законности административных процедур)⁷.

Кроме того, несмотря на достаточно длительный период существования соответствующей функции в числе полномочий Рособнадзора, до настоящего момента не разработан административный регламент, устанавливающий процедуру осуществления соответствующего надзора. Среди причин такого отсутствия следует особенно отметить следующее «противоречие»: образовательные организации самостоятельно разрабатывают комплекс мер (средств) и мероприятий, направленных на защиту детей от соответствующей информации, в рамках требований, установленных положениями Закона о защите детей от информации, Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы (подраздел 7 раздела 3)⁸, приказа Минкомсвязи России от 16 июня 2014 г. № 161⁹. Указанные нормативные правовые акты содержат соответствующие ориентиры и примерные перечни возможных средств и мер по защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию [1].

⁴ *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях* : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ *О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля* : федер. закон от 14 окт. 2014 г. № 307-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ *Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации* : проект федер. закона (подготовлен Минэкономразвития России, текст по состоянию на 5 мая 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Применение процедурных основ, предусмотренных для федерального государственного надзора за соблюдением законодательства в сфере образования, в данном случае должно носить ограниченный характер в части допустимости реализации по результатам выявления нарушений в рамках рассматриваемого вида надзора такой административной процедуры, как запрет приема в образовательную организацию. Юридическим составом применения указанной меры административного пресечения, согласно буквальному толкованию соответствующих положений Федерального закона об образовании в Российской Федерации (ч. 7 ст. 93), является выявление в результате проведения проверки нарушений исключительно законодательства об образовании (куда могут быть включены, в частности, лицензионные требования в сфере образования, но не специальное законодательство в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию). См.: *Об образовании в Российской Федерации* : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ *О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы* : указ Президента Рос. Федерации от 1 июня 2012 г. № 761. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ *Об утверждении требований к административным и организационным мерам, техническим и программно-аппаратным средствам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию* : приказ М-ва связи и массовых коммуникаций Рос. Федерации от 16 июня 2014 г. № 161. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В связи с этим трудноосуществимым представляется закрепление исчерпывающего перечня запрашиваемых при проведении проверки документов¹⁰, а также определение совокупности необходимых административных процедур. Алгоритм действий проверяющего органа является в данном случае экстраординарным: в первую очередь устанавливается состав мер (средств) и мероприятий по защите детей, применяемых в образовательной организации, далее проверке подвергается каждый элемент установленного состава на предмет соответствия предъявляемым требованиям. Завершающим этапом является оценка соответствующего комплекса мер (средств) и мероприятий по защите детей на предмет достаточности и эффективности для целей исключения риска, связанного с причинением информацией вреда здоровью и/или физическому, психическому, духовному, нравственному развитию несовершеннолетнего.

Широкая автономия образовательной организации здесь не позволяет заранее конкретизировать предмет проверки, что не способствует прозрачности осуществления надзора по рассматриваемому направлению в целом. Нормативное закрепление формы справки об обеспечении информационной безопасности обучающихся, отражающей состав и содержание мер (средств) и мероприятий, реализуемых образовательной организацией для целей защиты несовершеннолетних обучающихся от информации, причиняющей вред их здоровью и/или развитию, позволило бы легализовать процедуру проведения проверки в соответствующей части. В зависимости от содержания справки на этапе

подготовки к проведению проверки должностным лицом Рособнадзора, уполномоченным на проведение проверки, был бы определен необходимый перечень запрашиваемых документов, а также совокупность надзорных мероприятий¹¹.

Для целей интеграции предлагаемой справки в существующую процедуру надзора предлагается отражение в приказе о проведении проверки в разделе о документах, представление которых образовательной организацией необходимо для достижения целей и задач соответствующего мероприятия по надзору, требования представления справки по утвержденной форме, а также документов, подтверждающих реализацию указанных в справке мер (средств) и мероприятий¹².

Рассмотрев проблематику правовых основ и содержания соответствующих мероприятий по надзору, обратимся к вопросу о разграничении полномочий по осуществлению надзора за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, между уполномоченными субъектами. Соответствующими полномочиями на основании положений Закона о защите детей от информации помимо Рособнадзора наделены также Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)¹³.

В соответствии с разъяснениями, данными в письме Министерства связи и массовых

¹⁰ Соответствующие перечни являются неотъемлемой частью административных регламентов. См.: *О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг* : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 мая 2011 г. № 373. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ *О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»* : приказ М-ва эконом. развития Рос. Федерации от 30 апр. 2009 г. № 141. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Существующая в настоящий момент практика закрепления в приказах о проведении проверки перечня документов не имеет под собой правовых основ, а приводимый в большинстве случаев перечень – локальный нормативный акт организации о правилах использования сети Интернет и внедрении соответствующих программно-технических средств (при наличии); договор доступа к сети Интернет с оператором связи недостаточен для достижения целей и задач проведения проверки, затрагивает лишь один из нескольких аспектов обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся.

¹³ Министерство культуры Российской Федерации также наделено полномочиями по государственному контролю и надзору за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к обороту информационной продукции, относящейся к аудиовизуальной продукции, на любых видах носителей, а также информационной продукции, распространяемой посредством зрелищных мероприятий, относящихся к установленной сфере деятельности Министерства, что вступает в противоречие с положениями Закона о защите детей от информации. См.: *О Министерстве культуры Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 20 июля 2011 г. № 590. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

коммуникаций Российской Федерации от 14 августа 2012 г. № 52-165/ВА «О применении норм Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»»¹⁴ установлено следующее разграничение полномочий: Рособрнадзор осуществляет надзор за соблюдением законодательных требований применительно к информационной продукции, используемой в образовательном процессе; Роспотребнадзор – за соответствием информационной продукции, реализуемой потребителям, в части указания в сопроводительных документах на информационную продукцию сведений, полученных в результате классификации информационной продукции, а также размещения в соответствии с указанными сведениями знака информационной продукции с соблюдением требований технических регламентов; Роскомнадзор – применительно 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 в сети Интернет) и сетей подвижной радиотелефонной связи (за исключением надзорных полномочий, осуществляемых в данной сфере Рособрнадзором и Роспотребнадзором).

В приведенных разъяснениях нарушена логика изложения. При описании предмета надзора Роскомнадзора за основу берется вид информационной продукции. Компетенция Роспотребнадзора определяется с использованием такого критерия, как действия, выполняемые в отношении информационной продукции. Для Рособрнадзора основу составляет сфера использования информационной продукции. Форма информационной продукции в случаях Роспотребнадзора и Рособрнадзора, таким образом, может быть любой (в том числе и аудиовизуальной, и распространяемой посредством зрелищных мероприятий, и т. п.).

Отсутствие единого критерия для разграничения полномочий приводит к смешению ком-

петенции и снижению активности проведения проверок со стороны уполномоченных органов или, в случае проведения таких проверок, нарушению прав организаций, осуществляющих образовательную деятельность, ввиду отсутствия четких границ надзорной деятельности.

Примером пересечения компетенции нескольких надзорных органов может стать проверка учета возрастной классификации информационной продукции, содержащей информацию ограниченного доступа. С одной стороны, в случае проверки образовательной организации, если такая продукция подлежит использованию в образовательном процессе, соблюдение обязанности по учету возрастной классификации подлежит надзору Рособрнадзора. В то же время ч. 1 ст. 6 Закона о защите детей от информации обязанность осуществлять возрастную классификацию информационной продукции закрепляется за ее производителями и распространителями. Проверка соблюдения указанной обязанности в данном случае подлежит надзору Роспотребнадзора и, как правило, предполагает иной объект проверки¹⁵. Таким образом, при единстве предмета проверки неясным остается вопрос об уполномоченном контролирующем органе.

В связи с этим в целях разграничения полномочий контролирующих органов прежде всего необходимо четко и однозначно определить основные понятия, используемые в законодательстве в сфере защиты детей от информации. Так, определение понятия «образовательный процесс» в данном контексте приведет к обозначению границ надзорной деятельности Рособрнадзора, устранив двойное толкование положений законодательства и упростит реализацию соответствующих административных процедур.

Государственный надзор в рассматриваемой сфере имеет профилактический характер, но ввиду отсроченного эффекта причинения вреда, крайней затруднительности установления прямых причинно-следственных связей следует признать, что степень его эффективности настолько мала, что не оправдывает той административной нагрузки, которая возлагается

¹⁴ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Образовательная организация является производителем информационной продукции лишь в исключительных случаях (в случае наличия в структуре образовательной организации собственных редакционно-издательского отдела и типографии, деятельность которых в ходе проверок Рособрнадзором не охватывается). Распространителем образовательная организация не может быть признана ввиду того, что «использование в образовательном процессе» предполагает «предоставление» информации, а именно действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц (тогда как «распространение» – действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц).

на образовательные организации в связи с проведением мероприятий по надзору.

Учитывая вышеизложенное, предлагается выбрать парадигму дальнейшего развития государственного надзора за соблюдением требований законодательства в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к используемой в образователь-

ном процессе информационной продукции: либо развивать соответствующий нормативно-правовой аппарат в вышеуказанных направлениях, либо в контексте намечающегося курса на оптимизацию контрольно-надзорной детальности, устранения избыточных административных процедур исключить соответствующий вид надзора из компетенции Рособнадзора.

Список литературы

1. Рябченко Д. С. Совершенствование правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования // Теория и практика общественного развития. 2014. № 19. С. 101–103.
2. Стариков Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2015. № 3. С. 20–28.

References

1. Ryabchenko D. S. Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v sfere vysshego obrazovaniya [Improvement of the Legal Regulation of Control and Supervisory Activities in the Sphere of Higher Education]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya – Theory and Practice of Social Development*, 2014, no. 19, pp. 101–103.
2. Starilov Yu. N. Rossiiskii zakon ob administrativnykh protsedurakh dolzhen stat' neot'emlemoi chast'yu sovremennogo administrativnogo zakonodatel'stva [The Russian Law about Administrative Procedures Has To Become a Permanent Part of Modern Administrative Law] *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2015, no. 3, pp. 20–28.