

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ОПЕРАТОРА «ЕДИНОГО РЕЕСТРА ИНТЕРНЕТ-РЕКЛАМЫ» КАК ОРГАНИЗАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕЙ ОТДЕЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ

Целищев Антон Александрович, Марийский государственный университет, Йошкар-Ола, Россия, 523232@bk.ru, <https://orcid.org/0009-0007-2792-6670>

Аннотация. В статье автор указывает на проблему отсутствия не только юридического закрепления, но и четкого понимания механизма вертикального делегирования отдельных государственных полномочий негосударственным организациям на примере функционирования единой информационной системы учета рекламы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В ходе исследования установлено, что такая передача полномочий Роскомнадзором коммерческим организациям призвана повысить эффективность рекламных кампаний, ограничить нелегитимные схемы, связанные с уходом от налогов. Приведено описание правового статуса оператора Единого реестра Интернет-рекламы. В этой связи сделан вывод о том, что статус такого оператора имеет существенные сходства с положением субъекта, осуществляющего публично значимые функции, в силу наличия специальной правоспособности. Сделано предположение, что приобретение такого статуса негосударственной организацией осуществляется посредством вынесения уполномоченным государственным органом соответствующего распоряжения без заключения договора, который при этом должен заключаться для детализации порядка осуществления переданных отдельных государственных полномочий, в том числе уточнения размера финансирования и ответственности за надлежащее исполнение договора.

Ключевые слова: Система маркировки рекламы, система учета рекламы, Роскомнадзор, оператор рекламных данных, государственный контроль в сфере рекламы, делегирование полномочий, отдельные государственные полномочия, государственное управление.

Для цитирования: Целищев А.А. К вопросу о правовом положении оператора «Единого реестра интернет-рекламы» как организации, осуществляющей отдельные государственные полномочия // Вестник Костромского государственного университета. 2024. Т. 30, № 4. С. 178–181. <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2024-30-4-178-181>

Research Article

ON THE ISSUE OF THE LEGAL STATUS OF THE OPERATOR OF THE “UNIFIED REGISTER OF INTERNET ADVERTISING” AS AN ORGANISATION EXERCISING CERTAIN STATE POWERS

Anton A. Tselishchev, Mari State University, Yoshkar-Ola, Mari El autonomy, Russia, 523232@bk.ru, <https://orcid.org/0009-0007-2792-6670>

Abstract. In the article, the author points out the problem of the lack of not only legal consolidation, but also a clear understanding of the mechanism of vertical delegation of certain state powers to non-governmental organisations in terms of functioning of a unified information system for advertising accounting in the information and telecommunications world wide web “Internet”. The study found that such a transfer of powers by the Russian communication regulator “Roskomnadzor” to commercial organisations is designed to increase the effectiveness of advertising campaigns and limit illegitimate schemes related to tax evasion. The description of the legal status of the operator of the Unified Register of Internet Advertising is given. In this regard, it is concluded that the status of such an operator has significant similarities with the position of an entity performing publicly significant functions, due to the presence of special legal capacity. In addition, it is assumed that the acquisition of such a status by a non-governmental organisation is carried out by issuing an appropriate order by an authorised state body without concluding a contract to be concluded in order to detail the procedure for exercising the transferred individual state powers, including clarifying the amount of financing and responsibility for improper performance of the contract.

Keywords: advertising labelling system, advertising accounting system, Roskomnadzor, advertising data operator, state control of advertising, delegation of authority, individual state powers, public administration.

For citation: Tselishchev A.A. On the issue of the legal status of the operator of the “Unified Register of Internet Advertising” as an organisation exercising certain state powers. Vestnik of Kostroma State University, 2024, vol. 30, no. 4, pp. 178–181. (In Russ.). <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2024-30-4-178-181>

Вопрос вертикального делегирования отдельных государственных полномочий негосударственным организациям сегодня не относится к разряду исключительно теоретических. Более того, в последнее время такой механизм, хоть и не имеет последовательного и целостного юридического закрепления, но пользуется осязаемым вниманием, как со стороны исследователей, так и законодателя.

Подтверждает это А.В. Шиндина, указывая на то, что сам по себе институт делегирования имеет всестороннее применение в современном конституционном развитии Российской Федерации, если учесть, что термин “делегирование” подменяется такими понятиями, как “передача” и “наделение” [Шиндина 2016а: 173]. С этим в целом соглашается и Р.З. Хасянов, который также отмечает синонимичное употребление терминов «передача», «наделение», «делегирование» государственных полномочий в действующем законодательстве [Хасянов: 58].

Само делегирование государственных полномочий, как поясняет А.В. Корепина, следует рассматривать как один из методов государственного управления, используемый органами исполнительной власти для решения задачи эффективного перераспределения полномочий [Корепина: 46]. Такое понимание в целом разделяется и А.В. Шиндиной, которая под делегированием подразумевает комплексную конституционно-правовую категорию, охватывающую различные формы и способы передачи властных полномочий в целях совершенствования государственного управления [Шиндина 2016b: 132].

Примером законодательного закрепления возможности делегирования государственных полномочий негосударственным организациям стало принятие профильного федерального закона¹. Нормативный правовой акт обычно воспринимается в качестве документа, устанавливающего общий механизм функционирования единой информационной системы учета рекламы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также ее хранения и обеспечения доступа к ней в целях обеспечения автоматизации процессов сбора и обработки информации, как следует из пояснительной записки к соответствующему законопроекту. Между тем именно в данном законе усматривается вертикальное делегирование отдельных государственных полномочий Роскомнадзора негосударственным организациям, что, как представляется, не только на практике демонстрирует интерес к самой идее децентрализации публичной власти, но и непоценную юридическую оформленность самого правового института.

Указанное вертикальное делегирование усматривается при ознакомлении с механизмом единой системы учета рекламы, функционирование которой, как поясняет Е.А. Сысоева, направлено на повышение эффективности рекламных кампаний, а также ограничение нелегитимных схем, связанных с уходом от налогов и прекращением хозяйственной деятельности недобросовестных участников рекламного рынка [Сысоева: 14]. Это в целом подтверждается Докладом по итогам обобщения правоприменительной практики осуществления антимонопольными органами государственного надзора в сфере рекламы за 2021 г.², в соответствии с которым обращается внимание на общий рост нарушений законодательства о рекламе в сети Интернет, при распространении рекламы по сетям электросвязи в размере 38,02 % в 2021 г. от всех выявленных нарушений (21,46 % от всех нарушений в 2020 г.).

Функционирование созданной единой информационной системы учета рекламы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет достигается посредством соответствующей маркировки рекламы, а также исполнения части 3 статьи 18.1 Федерального закона «О рекламе»³, предусматривающей обязанность рекламодателей, рекламораспространителей, операторов рекламных систем при размещении рекламы в сети Интернет предоставлять информацию в Роскомнадзор, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи. При этом законодателем прямо упоминается, что такая передача данных осуществляется через операторов рекламных данных, которыми являются уполномоченные Роскомнадзором владельцы программ для электронных вычислительных машин, предназначенных для установления факта распространения рекламы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, осуществляющие учет рекламы и предоставляющие информацию в Роскомнадзор.

Таковыми операторами рекламных данных по итогам первого конкурса в 2022 г. признаны ООО «Яндекс ОРД», ООО «Озон ОРД», ООО «ОРД-А», ООО «Лаборатория разработки», ООО «Первый ОРД», ООО «VK рекламные технологии», ООО «МедиаСкаут». Правовой статус оператора рекламных данных при этом обозначен в пункте 3 Условий отбора оператора рекламных данных⁴, из которых видно, что оператор данных рекламы является, кроме прочего, российским юридическим лицом с уставным (складочным) капиталом не менее 200 мил. руб.

лей, а также владельцем программно-аппаратного средства и исключительного права на специализированную программу.

Как видно, целостное конституционно-правовое закрепление статуса оператора рекламных данных отсутствует, как нет полноценного закрепления процедуры и оснований делегирования соответствующих полномочий Роскомнадзора негосударственным хозяйствующим субъектам, хотя, как следует из заключения по Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон “О рекламе”», подготовленного Комитетом Совета Федерации по экономической политике, положения данного закона призваны систематизировать отношения между участниками рынка рекламы, распространяемой в сети Интернет, обеспечить их прозрачность, равное соблюдение требований законодательства Российской Федерации.

Полагаем, правильным в этой связи является не только нормативно-правовое закрепление полномочий Роскомнадзора на осуществление учета, хранения и обработки информации о распространенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет рекламы, в том числе сведений о рекламодателях и рекламораспространителях, операторах рекламных систем, но и законодательная фиксация возможности передачи отдельных государственных полномочий коммерческим организациям, которыми, в частности, являются полномочия оператора рекламных данных, кроме того, корректное определение возможно в подзаконном акте статуса оператора рекламных данных, вследствие принятия им отдельных государственных полномочий.

В этой связи следует согласиться с С.В. Васильевой, отмечающей, что в ходе реализации государственных полномочий организации, очевидно, наделяются административным статусом, который должен быть приближен к административному статусу органов исполнительной власти (органов управления) [Васильева: 33]. В этом случае статус оператора рекламных данных должен быть сходным с положением субъекта, осуществляющего публично значимые функции, в силу наличия специальной правоспособности. Если так, то в целом можно изменить формулировку вывода Р.З. Хасянова и заключить, что оператор рекламных данных является наделенным государством, в лице Роскомнадзора, соответствующими полномочиями негосударственной организацией со специальной правоспособностью, которая призвана удовлетворить публичный (общественный) интерес неопределенного круга лиц, за неисполнение или ненадлежащее исполнение которых установлена ответственность [Хасянов: 64]. Приобретение такого статуса негосударственной организацией, полагаем, должно осуществляться посредством

вынесения Роскомнадзором соответствующего распоряжения, в котором фиксируются как их приобретатель, так и передаваемые государственные полномочия с указанием срока их валидности в отношении конкретного приобретателя.

Рассуждая о практически отсутствующем регулировании в части порядка передачи отдельных государственных полномочий Роскомнадзора негосударственной организации, вследствие чего она приобретает статус оператора рекламных данных, нельзя не согласиться с выводом С.В. Васильевой о том, что передача государственных полномочий в обозначенном контексте по своему правовому механизму отличается от передачи полномочий от одного государственного органа к другому в рамках вертикали власти, вследствие чего имеет место сложный состав передачи полномочий, уникальность которого связана с допущением развития договорных форм (в том числе в формате административного договора, режиссерского акта) взаимоотношений и учетом воли организации и ее интересов [Васильева: 34]. Полагаем, именно посредством заключения договора Роскомнадзор и оператор рекламных данных могли бы определить не только размер финансирования при осуществлении соответствующих отдельных государственных полномочий, но и параметры их осуществления, а также ответственности за ненадлежащее осуществление.

Значимой юридической новацией в этой связи также, на наш взгляд, могла бы стать корректировка статьи 11 Конституции России⁵ в части указания не только на возможность разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что может рассматриваться в качестве горизонтального делегирования полномочий, но и передачи полномочий негосударственным организациям как проявления вертикального делегирования отдельных государственных полномочий. Указанное, как видно из приведенного выше, фактически уже осуществляется, при этом сам институт юридически основывается на статье 78 и статье 132 Конституции России⁵ в интерпретации позиции постановления Конституционного Суда России⁶. Данная позиция последовательно подтверждается иными постановлениями Конституционного Суда России.

Независимо от того, будут ли законодателем в ближайшем будущем учтены указанные или сходные поправки, кажется очевидным, что конституционно-правовой механизм делегирования отдельных государственных полномочий, в том числе полномочий Роскомнадзора, негосударственным организациям имеет сегодня все более расширяющую практику применения в России. И если некоторое время назад приходилось говорить лишь про систе-

му маркировки «Честный знак», как наиболее показательный, пусть и довольно частный пример осуществления публичной власти бизнесом, вследствие принятия им соответствующих полномочий, функционирование системы маркировки рекламы, как представляется, может довольно серьезно повлиять на конституционно-правовую оценку всей системы государственного управления, поставив перед современной юридической наукой вопрос о его частных и публичных акторах и ресурсах.

Примечания

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе»: ЗФ РФ от 2 июля 2021 г. № 347-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2021. № 27. Ст. 5175.

² Об утверждении Доклада по итогам обобщения правоприменительной практики осуществления антимонопольными органами государственного надзора в сфере рекламы за 2021 г.: приказ ФАС от 29 апреля 2022 г. № 341/22 // СПС «Гарант».

³ О рекламе: ФЗ РФ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

⁴ Об утверждении Положения о создании и деятельности комиссии по отбору оператора рекламных данных, а также условий отбора оператора рекламных данных: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2022 г. № 966 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 23. Ст. 3794.

⁵ Конституция России от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. №237.

⁶ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате: постановление Конституционного Суда России от 19 мая 1998 г. № 15-П // СПС «Гарант».

Список литературы

Исследования

Васильева С.В. Передача государственных полномочий организациям: правовой механизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5. С. 28–37.

Корепина А.В. Делегирование полномочий как метод государственного управления // Пенитенциарная наука. 2016. № 34. С. 42–48.

Сысоева Е.А. Отечественный рынок интернет-рекламы после введения системы маркировки // Компетентность. 2022. № 8. С. 10–15.

Шиндина А.В. Развитие делегирования в конституциях СССР и современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016а. № 2. С. 169–173.

Шиндина А.В. Делегирование в конституционном праве: теоретико-правовой анализ // Правовая политика и правовая жизнь. 2016б. № 3. С. 128–132.

Хасянов Р.З. Передача государственных полномочий негосударственным организациям: проблемы понятийного аппарата и пути их решения // Вестник Воронежского государственного университета. 2020. № 1. С. 52–65.

References

Vasil'eva S.V. *Peredacha gosudarstvennykh polnomochii organizaciiam: pravovoi mehanizm* [Transfer of State powers to organizations: a legal mechanism]. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review]. 2015, no. 5, pp. 28–37. (In Russ.)

Korepina A.V. *Delegirovanie polnomochij kak metod gosudarstvennogo upravleniia* [Delegation of authority as a method of public administration]. *Penitenciarinaia nauka* [Penitentiary science], 2016, no. 34, pp. 42–48. (In Russ.)

Sysoeva E.A. *Otechestvennyi rynek internet-reklamy posle vvedeniia sistemy markirovki* [The domestic Internet advertising market after the introduction of the labeling system]. *Kompetentnost'* [Competence], 2022, no. 8, pp. 10–15. (In Russ.)

Shindina A.V. *Razvitie delegirovaniia v konstituciiakh SSSR i sovremennoj Rossii* [The development of delegation in the Constitutions of the USSR and modern Russia]. *Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 2016, no. 2, pp. 169–173. (In Russ.)

Shindina A.V. *Delegirovanie v konstitucionnom prave: teoretiko-pravovoi analiz* [Delegation in constitutional law: theoretical and legal analysis]. *Pravovaia politika i pravovaja zhizn'* [Legal policy and legal life], 2016, no. 3, pp. 128–132 (In Russ.)

Hasjanov R.Z. *Peredacha gosudarstvennykh polnomochii negosudarstvennym organizaciiam: problemy ponjatiinogo apparata i puti ih resheniia* [Transfer of state powers to non-governmental organizations: problems of the conceptual apparatus and ways to solve them]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Voronezh State University], 2020, no. 1, pp. 52–65. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 10.10.2024; одобрена после рецензирования 03.11.2024; принята к публикации 12.11.2024.

The article was submitted 10.10.2024; approved after reviewing 03.11.2024; accepted for publication 12.11.2024.