

УДК 342.951
DOI 10.52452/19931778_2022_6_171

О КЛАССИФИКАЦИИ СОСТАВОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© 2022 г.

Ю.Е. Черепанова

Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург

julia.cherepanova.prep@yandex.ru

Поступила в редакцию 31.10.2022

Рассматриваются различные подходы к классификации составов административных правонарушений в области связи и информации. Предлагается авторская классификация данных составов по роли в обеспечении информационной безопасности на современном этапе.

Ключевые слова: классификация, критерии классификации, состав административного правонарушения, информационная сфера, информационная безопасность.

Вопросы классификации составов административных правонарушений не раз становились предметом интереса различных исследователей [1–4], при этом в качестве критерия классификации выбирались самые различные основания, характеризующие как защищаемую сферу или её специфические особенности, так и элементы состава правонарушения. По нашему мнению, на современном этапе особое внимание привлекает к себе информационная сфера, которая в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях №195-ФЗ от 30.12.2021 (в ред. 28.05.2022) (далее – КоАП РФ) [5] защищается главным образом положениями главы 13 «Административные правонарушения в области связи и информации». Необходимо отметить, что отдельные составы информационных правонарушений содержатся также в иных главах КоАП РФ – например, к информационным можно отнести статью 5.39 «Отказ в предоставлении информации» или статью 6.30 «Невыполнение обязанностей об информировании граждан о получении медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи», но в рамках данной статьи наше внимание будет сконцентрировано исключительно на положениях главы 13 КоАП РФ, которая включает в себя 58 статей, содержащих 171 состав правонарушений в области связи и информации.

При этом динамика привлечения к ответственности за правонарушения, предусмотренные данной главой, демонстрирует устойчивую

тенденцию к увеличению количества рассматриваемых за год административных дел [6]. Исключением из этого общего правила можно считать только 2020 год, в котором было рассмотрено меньше (23 667) дел, чем в 2019 (25 469), что не вполне объяснимо и требует проведения дополнительного исследования. Вместе с тем за 2021 год было рассмотрено 25 683 административных дела, тогда как в 2016 их было всего 12 791. Такое серьезное количественное изменение нельзя объяснить только увеличением количества составов правонарушений в изучаемой сфере, хотя, безусловно, в последние годы в результате обновления регулятивных норм информационного законодательства глава 13 пополнилась множеством новых статей и составов правонарушений. Только за 2021 и начало 2022 года появилось 35 таких новых составов, а с 2016 года их количество вообще увеличилось почти вдвое. Здесь необходимо отметить, что проведение сколь угодно продолжительного статистического анализа данных весьма затруднительно, поскольку помимо формулирования новых составов административных правонарушений в данной сфере постоянно происходит корректирование уже существующих, что меняет (чаще всего – расширяет перечень противоправных действий или бездействий) описанное в статье противоправное деяние.

Другой причиной тенденции увеличения рассматриваемых административных дел в информационной сфере можно считать повышение внимания правоприменителей к данной сфере, обусловленное не только формулированием в июле 2021 года в тексте Стратегии нацио-

нальной безопасности [7] таких национальных интересов Российской Федерации, как: 4) развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия; и 7) укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России, но и сложившейся в настоящее время непростой ситуацией в мире, которая предопределила дополнительное внимание к вопросам обеспечения информационной безопасности, о чем может свидетельствовать, в частности, проведение 20 мая 2022 года заседания Совета безопасности Российской Федерации [8], на котором обсуждались вопросы повышения устойчивости и безопасности функционирования информационной инфраструктуры государства.

Очевидно, что в «комплекс вопросов, связанных с защитой и обеспечением надёжной работы информационных систем и сетей связи», который, по словам Президента России, явился предметом обсуждения на этом заседании Совбеза России, неотъемлемой частью входит привлечение виновных субъектов к административной ответственности за правонарушения в информационной сфере.

Все административные правонарушения в информационной сфере можно классифицировать по различным основаниям. Например, по объектному составу их можно подразделить на несколько групп:

1) административные правонарушения в области связи (статьи 13.2, 13.3, 13.4, 13.5, 13.6, 13.7, 13.8, 13.9, 13.29, 13.30, 13.38, 13.43, 13.45, 13.47 КоАП РФ);

2) административные правонарушения, связанные с неисполнением установленных правил при использовании сети «Интернет» (статьи 13.31, 13.39, 13.40, 13.44 КоАП РФ);

3) административные правонарушения, связанные с нарушением требований законодательства в области сбора, хранения, использования, распространения или защиты информации (статьи 13.11, 13.12, 13.13, 13.14 и 13.14.1 КоАП РФ);

4) административные правонарушения в области средств массовой информации (статьи 13.15, 13.15.1, 13.16, 13.17, 13.18, 13.21, 13.22, 13.32, 13.35 КоАП РФ);

5) административные правонарушения, связанные с нарушением права доступа к информации (статьи 13.24, 13.26, 13.27, 13.28 КоАП РФ);

6) административные правонарушения, связанные с ограничением распространения отдельных видов информации (статьи 13.11.1, 13.34, 13.36, 13.37, 13.41, 13.48 КоАП РФ);

7) административные правонарушения в области правил сбора и хранения отдельных видов информации (статьи 13.19, 13.20, 13.23, 13.25 КоАП РФ);

8) административные правонарушения в сфере порядка размещения информации в государственных информационных системах (статьи 13.19.1, 13.19.2, 13.19.3, 13.19.4, 13.27.1 КоАП РФ);

9) административные правонарушения, связанные с использованием средств электронной подписи (статьи 13.33 и 13.33.1 КоАП РФ);

10) административные правонарушения в сфере обеспечения информационной безопасности (статьи 13.12.1, 13.42 и 13.46 КоАП РФ).

Специфическое место среди административных правонарушений в данной главе занимает статья 13.10 КоАП РФ «Изготовление в целях сбыта либо сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты, международных ответных купонов, использование заведомо поддельных клише франкировальных машин, почтовых штемпелей или иных именных вещей», которую сложно отнести не только к какой-либо из перечисленных выше групп, но и вообще к информационным правонарушениям.

Следует отметить, что статьями главы 13 КоАП РФ административная ответственность устанавливается за неправомерные действия, связанные с информацией не только ограниченного доступа (к которой относятся конфиденциальная информация и сведения, составляющие государственную тайну), но также с общедоступной и свободно распространяемой информацией, в том числе размещаемой на официальных сайтах органов исполнительной власти. Противозаконные деяния, затрагивающие информацию, являющуюся государственной тайной, обладают повышенной общественной опасностью, но могут быть совершены не только физическими лицами, которых за это привлекают к уголовной ответственности, но также юридическими лицами, для которых и предусмотрена административная ответственность.

Категория «конфиденциальная информация» в настоящее время широко используется в законодательстве, хотя в настоящее время нормативно ни в каком акте не закреплена. Федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации определены порядка 90 видов сведений конфиденциального характера.

В статье 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. 30.12.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [9] определено, что феде-

ральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение. Запрещается требовать от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами. Порядок доступа к персональным данным граждан (физических лиц) устанавливается федеральным законом о персональных данных.

Таким образом, можно классифицировать административные правонарушения в главе 13 *по виду информации, подлежащей защите*:

1) административные правонарушения, связанные с использованием открытой и свободно распространяемой информации (статьи 13.11.1, 13.15, 13.27 КоАП РФ и др.);

2) административные правонарушения, связанные с использованием государственной тайны (ч. 3, ч. 4 и ч. 7 статьи 13.12, ч. 2 статьи 13.13, ч. 7 статьи 13.15 КоАП РФ);

3) административные правонарушения, связанные с использованием информации ограниченного доступа, не являющейся государственной тайной (статья 13.11, 13.14, 13.14¹ КоАП РФ и др).

Предметами административных правонарушений в рассматриваемой сфере выступают охраняемые законом средства обеспечения нормального функционирования деятельности в области связи или средств массовой информации. Ими могут быть, в частности, линии и сооружения связи; радиоэлектронные и высокочастотные устройства; продукция средств массовой информации; знаки почтовой оплаты, почтовые штемпели и др.

Также можно классифицировать составы административных правонарушений в сфере связи и информации по признаку *объективной стороны* на правонарушения:

– предполагающие совершение активных действий (самовольное подключение, строительство, незаконный сбор, хранение, распространение, использование информации и т.д.);

– предполагающие противоправное бездействие (несоблюдение установленных правил, непредставление информации).

Также составы административных правонарушений в области связи и информации можно традиционно классифицировать на *формальные и материальные*. Традиционно преимуществен-

ная часть составов в исследуемой главе является формальными, хотя отдельные формулируют наличие последствий совершения противоправных деяний. Например, ч. 9 статьи 13.15 КоАП РФ предполагает, что распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений является административным правонарушением только в случае, если оно создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи, если эти действия лица, распространяющего информацию, не содержат уголовно наказуемого деяния.

Кроме того, административные правонарушения, предусмотренные главой 13, можно классифицировать *по субъектному составу*. Субъектами административных правонарушений в области связи и информации выступают, как правило, граждане, должностные лица и юридические лица. При этом в сфере защиты информации лицензии на осуществление соответствующей деятельности могут получать только юридические лица и индивидуальные предприниматели. Иногда состав предполагает, что за правонарушение к ответственности может быть привлечено только должностное или юридическое лицо (например, несоблюдение должностными лицами требований нормативных документов об обеспечении бесперебойной работы линий передачи, трактов и каналов, предоставленных для нужд управления, обороны, безопасности и охраны правопорядка, – ч. 4 ст. 13.5 КоАП РФ).

Кроме общих субъектов, в исследуемой главе есть составы со специальным субъектом правонарушения — оператор персональных данных (ст. 13.11 КоАП РФ), должностное лицо органа государственной власти (ч. 3 ст. 13.19.1 КоАП РФ), лицо, ранее подвергнутое административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 13.19.3 КоАП РФ), страховщик (ч. 3 ст. 13.25 КоАП РФ), кредитный кооператив (ч. 4 ст. 13.25 КоАП РФ), оператор почтовой связи (ст. 13.26 КоАП РФ) и другие. Следует при этом согласиться с мнением В.Р. Кисина [10, с. 18], что понятия «субъект административного правонарушения» и «субъект административной ответственности» не все-

гда совпадают, что в информационной сфере обуславливает проблемы доказывания вины должностных и юридических лиц, совершивших административные правонарушения.

Признаки субъективной стороны административного правонарушения также могут стать критерием классификации составов правонарушений в информационной сфере.

С субъективной стороны правонарушения в области связи и информации совершаются с прямым умыслом либо по неосторожности. При этом определение формы вины имеет правовое значение только при совершении правонарушения с материальным составом физическим лицом. В этом случае виновное лицо может осознавать противоправный характер своих действий или бездействия, предвидеть их вредные последствия и желать их наступления либо относиться к ним безразлично (например, при воспрепятствовании уверенному приему радио- и телепрограмм).

Некоторые правонарушения подразумевают корыстную цель – извлечение материальной (денежной или иной) выгоды (изготовление с целью сбыта или сбыт поддельных государственных знаков почтовой оплаты). Ряд правонарушений совершается по неосторожности, когда лицо могло предвидеть наступление вредных последствий, но самонадеянно рассчитывало на их предотвращение (например, когда необеспечение аккредитованным удостоверяющим центром безвозмездного доступа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», к реестру квалифицированных сертификатов повлекло непредоставление государственной услуги).

Также возможно провести классификацию составов административных правонарушений в информационной сфере *по видам административных наказаний, которые могут быть назначены за их совершение.*

За совершение административных правонарушений в области связи и информации предусмотрены следующие виды административных наказаний:

- предупреждение (например, по ч. 1 ст. 13.19.2 КоАП РФ);
- административный штраф (от 100 рублей по ч. 1 ст. 13.5 КоАП РФ на физическое лицо до 18 000 000 рублей на юридическое лицо по ч. 9 ст. 13.11 КоАП РФ);
- конфискация орудия совершения или предмета правонарушения (например, по ст. 13.6, 13.10 КоАП РФ);
- дисквалификация (например, по ст. 13.14.1 КоАП РФ);
- административное приостановление деятельности (например, по ст. 13.7, ч. 5 ст. 13.43 КоАП РФ);

– административный арест (по обеим частям ст. 13.48 КоАП РФ).

Анализ статистических данных [6] по использованию на практике различных видов административных наказаний в изучаемой сфере показывает заметное преобладание административного штрафа над всеми прочими. Так, за 2021 год из 19 485 подвергнутых административному наказанию субъектов по главе 13 КоАП РФ административный штраф был применен в 9 948 случаях, тогда как дисквалификация применялась только 4 раза, а конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения – в 50 случаях.

Еще одним критерием классификации составов административных правонарушений является *вид субъектов, уполномоченных на рассмотрение дела* [11, с. 26–28].

Дела об административных правонарушениях в области связи и информации рассматривают: судьи; органы внутренних дел (полиция) (только по ст. 13.24 КоАП РФ); органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор); органы, осуществляющие контроль за обеспечением защиты государственной тайны (ФСБ России, СВР РФ, Минобороны России, ФСТЭК РФ); органы исполнительной власти, осуществляющие государственный контроль в области обращения и защиты информации (ФСО России, ФСБ РФ, ФСТЭК России, Роскомнадзор) и др.

Исходя из значимости обеспечения информационной безопасности как одного из определенных Стратегией национальной безопасности национальных интересов, сформулированных в Доктрине информационной безопасности [12], административные правонарушения, предусмотренные главой 13 КоАП РФ, можно классифицировать также *по роли в обеспечении информационной безопасности:*

1) административные правонарушения, посягающие на права и свободы человека в части, касающейся получения и использования информации, неприкосновенности частной жизни при использовании информационных технологий, обеспечение информационной поддержки демократических институтов, механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, а также применение информационных технологий в интересах сохранения культурных, исторических и духовно-нравственных ценностей многонационального народа Российской Федерации (например, статьи 13.14.1, 13.27, 13.33 КоАП РФ);

2) административные правонарушения, посягающие на обеспечение устойчивого и беспече-

ребойного функционирования информационной инфраструктуры, в первую очередь критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и единой сети электросвязи Российской Федерации, в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время (например, статьи 13.12.1, 13.42, 13.47 КоАП РФ);

3) административные правонарушения, посягающие на развитие в Российской Федерации отрасли информационных технологий и электронной промышленности, а также совершенствование деятельности производственных, научных и научно-технических организаций по разработке, производству и эксплуатации средств обеспечения информационной безопасности, оказанию услуг в области обеспечения информационной безопасности (например, статьи 13.12, 13.13, 13.27.1, 13.47 КоАП РФ);

4) административные правонарушения в сфере информирования российской и международной общественности о государственной политике Российской Федерации и ее официальной позиции по социально значимым событиям в стране и мире, применения информационных технологий в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в области культуры (например, статьи 13.15, 13.23, 13.25, 13.48 КоАП РФ);

5) административные правонарушения, посягающие на формирование системы международной информационной безопасности, направленной на противодействие угрозам использования информационных технологий в целях нарушения стратегической стабильности, на укрепление равноправного стратегического партнерства в области информационной безопасности, а также на защиту суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве (например, статьи 13.10, 13.47 КоАП РФ).

Представляется, что предлагаемые варианты классификации административных правонарушений позволяют выделить различные направления в исследовании проблем законодательного и нормативного правового регулирования административной ответственности в информационной сфере в контексте обеспечения информационной безопасности России на современном этапе.

Список литературы

1. Андриянов В.Н. Новая кодификация законодательства об административных правонарушениях: состояние и перспективы // Сибирский юридический вестник. 2018. № 3 (82). С. 15–24.
2. Бабкин И.С. Проблемы классификации административных правонарушений в свете реформирования административного законодательства // Административное право и процесс. 2020. № 4. С. 72–75.
3. Кротов К.С. Классификация составов административных правонарушений в сфере защиты конкуренции // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 70–74.
4. Мартынова О. К вопросу о классификации составов административных правонарушений в сфере антимонопольной деятельности // Предпринимательство. 2012. № 6. С. 112–120.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30.12.2001 (в ред. 28.05.2022) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 30.05.2022. № 22. Ст. 3534.
6. Агентство правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://stat.api-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/73> (дата обращения: 19.06.2022).
7. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.
8. Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68451>. (дата обращения: 19.06.2022).
9. Федеральный закон № 149-ФЗ от 27.07.2006 года «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). ст. 3448; 03.01.2022. № 1 (ч. I). Ст. 10.
10. Кисин В.Р. Субъект административного правонарушения и субъект административной ответственности: сходство и различие // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 13–18.
11. Мурашева Л.Ф. О подходах к классификации подведомственности дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 26–28.
12. Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7074.

ON THE CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN THE INFORMATION SPHERE IN THE CONTEXT OF INFORMATION SECURITY IN RUSSIA AT THE PRESENT STAGE

Yu.E. Cherepanova

The article considers various approaches to classifying the composition of administrative offenses in the field of communications and information. The author's classification of these compositions by the role in ensuring information security at the current stage is proposed.

Keywords: classification, classification criteria, administrative offence, information area, information security.

References

1. Andriyanov V.N. New codification of the law on administrative offenses: state and prospects // *Siberian Legal Bulletin*. 2018. № 3 (82). P. 15–24.
2. Babkin I.S. Problems of classification of administrative offenses in the light of the reform of administrative legislation // *Administrative law and process*. 2020. № 4. P. 72–75.
3. Krotov K.S. Classification of administrative offenses in the field of competition protection // *Administrative law and process*. 2018. № 9. P. 70–74.
4. Martynova O. On the issue of classification of administrative offenses in the field of antimonopoly activity // *Entrepreneurship*. 2012. № 6. P. 112–120.
5. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses No. 195-FL of 30.12.2001 (as amended on 28.05.2022) // *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 07.01.2002. № 1 (Part 1). Article 1; 30.05.2022. № 22. Article 3534.
6. Agency of Legal Information [Electronic resource]. URL: <http://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/73> (date of access: 19.06.2022).
7. Decree of the President of the Russian Federation № 400 dated 02.07.2021 «On the National Security Strategy of the Russian Federation» // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 05.07.2021. № 27 (part II). Article 5351.
8. Official website of the President of the Russian Federation [Electronic resource]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68451> (date of access: 19.06.2022).
9. Federal Law No. 149-FL of 27.07.2006 «On Information, Information Technologies and Information Protection» (as amended on 30.12.2021) // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 31.07.2006. № 31 (part 1). Article 3448; 03.01.2022. № 1 (Part I). Article 10.
10. Kisin V.R. The subject of an administrative offense and the subject of administrative responsibility: similarities and differences // *Administrative law and process*. 2019. № 6. P. 13–18.
11. Murasheva L.F. On approaches to the classification of jurisdiction of cases of administrative offenses // *Administrative law and processes*. 2013. № 4. P. 26–28.
12. Decree of the President of the Russian Federation dated 05.12.2016 № 646 «On approval of the Doctrine of information security of the Russian Federation» // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 12.12.2016. № 50. Article 7074.