Тенденции установления административной ответственности в информационной сфере

ТЕРЕЩЕНКО Людмила Константиновна, заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: adm1@izak.ru

Отрасль законодательства об административных правонарушениях — одна из самых динамично меняющихся, включая блок об административных правонарушениях в информационной и телекоммуникационной сферах. Этому способствуют изменения норм отраслевого законодательства, формирование новых правоотношений, что особенно характерно для сферы информации и телекоммуникаций, появление новых вызовов и угроз, в отношении которых должны приниматься адекватные меры, в том числе установление мер ответственности. Со времени принятия КоАП РФ его глава 13 дополнена многими статьями, анализ которых представляет интерес прежде всего для уяснения, что общество и государство считают на данный момент особенно важным и актуальным, требующим защиты путем установления административной ответственности.

Проводится анализ изменений законодательства об административных правонарушениях в информационной и телекоммуникационной сферах. Показаны происшедшие изменения и их связь с установлением требований в отношении новых субъектов, осуществляющих деятельность в информационной и телекоммуникационной сферах, таких как информационный посредник, провайдер хостинга, организатор распространения информации в сети Интернет, новостной агрегатор, блогер.

Показано, что при установлении административной ответственности в информационной и телекоммуникационной сферах акцент сделан на содержательную сторону информации (так называемый контент) и ее распространение. Именно эти проблемы волнуют общество и государство. В законодательство вводятся запреты, на соблюдение которых направлено, в частности, установление административной ответственности. Речь идет о запрете информации экстремистской, террористической направленности, иной запрещенной информации, в том числе вредной для детей.

В статье использована совокупность способов решения поставленных задач и достижения целей работы, увязанных в единый методологический аппарат исследования, который составили успешно апробированные в ходе фундаментальной и прикладной научно-исследовательской работы общие и специальные методы научного познания. Применение такой методологии позволяет обеспечить репрезентативность проведенного исследования и достоверность полученных результатов.

Сделан вывод, что значительная часть новелл связана с введением в правовое поле новых субъектов, осуществляющих деятельность в информационной и телекоммуникационной сферах и в той или иной мере имеющих возможность влиять на содержательную сторону информации. Именно эти субъекты несут ответственность за нарушение требований к информации, в том числе за распространение «вредной» и запрещенной информации.

Ключевые слова: административная ответственность, правонарушения, информация, доступ к информации, контент, информационный посредник, провайдер хостинга, организатор распространения информации в сети Интернет, новостной агрегатор, блогер, сеть Интернет, «вредная» информация, запрещенная информация, персональные данные.

Trends in the Establishment of Administrative Responsibility in the Information Sphere

L. K. TERESHCHENKO, deputy head of the Department of administrative legislation and procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, associate professor, honored lawyer of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: adm1@izak.ru

The legislation on administrative offenses is one of the most dynamically changing branches of legislation, including the block of administrative offenses in the information and telecommunication spheres. There are many reasons for this: changes in the norms of branch legislation and the formation of new legal relations which is especially characteristic for the sphere of information and telecommunications, the emergence of new challenges and threats against which adequate measures must be taken, including the establishment of liability measures. Since the adoption of the Administrative Code Chapter 13 has been significantly enriched with new articles. Their analysis is of interest primarily from the point of view of what society and the state consider at the moment particularly important and relevant, which requires protection by establishing administrative responsibility.

The article analyzes the changes in the legislation about administrative offences in the information and telecommunications spheres, shows the changes that have taken place and their relationship to the establishment of new requirements for new entities operating in the information and telecommunications sphere, such as information intermediary, hosting provider, information dissemination organizer in the Internet, news aggregator, blogger.

It is shown that when establishing administrative responsibility in the information and telecommunications spheres the emphasis is on the content side of information (what is called “content”) and its dissemination. These are the problems which concern the society and about which the state concerns. The legislation imposes bans on the observance of which is directed, inter alia, the establishment of administrative responsibility. It is about the prohibition of information of extremistic and terroristic orientation, other banned information, including harmful for children.

The paper provides a conclusion that a lawmaker is placing greater focus on the content side of the information and enters new subjects into the legal framework. These subjects should bear the liability for breach of information requirements, including for the distribution of “harmful” and illegal information.

Keywords: administrative liability, offences, information, access to information, content, information intermediary, web hosting provider, organizer of information dissemination on the Internet, news aggregator, blogger, Internet network, “harmful” information, illegal information, personal data.

DOI: 10.12737/article_59c4d75ed92366.10449669

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП) — один из наиболее часто изменяемых законодательных актов: с момента его принятия (2001 г.) было принято более 350 федеральных законов, которыми внесено в него свыше 2,5 тыс. поправок.

По данным авторов аналитического доклада компании «Гарант», изучивших в том числе статистику изменений федеральных законов за январь 1994 г. — июль 2016 г., поправки в КоАП принимаются в среднем каждые 10 дней¹. Тем самым сокра-

щается период стабильности — срок, в течение которого тот или иной законодательный акт оставался неизменным. Сказанное полностью относится и к сфере информации и связи.

Причин тому немало: это и изменения норм отраслевого законодательства, и формирование новых правоотношений, что особенно характерно для сферы информации и телекоммуникаций, и появление новых вызовов и угроз, в отношении которых должны приниматься адекватные меры, в том числе установление мер ответственности. К сожалению, немалое количество изменений, вносимых в КоАП, не подтверждены убедительными научными юридическими критериями и обоснования-

¹ URL: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/02/13/677279-ogranichit-skorost>.

ми, слабо проработаны, субъективны, отсутствует внутренняя согласованность с правовым полем, разрушается общая логика построения Кодекса. Вместе с тем, как справедливо отметил П. П. Серков, «введение административной ответственности есть вынужденная защитная мера общества и государства от правонарушений, дифференцированных в качестве административных»².

Правонарушения в сфере информации и связи выделены в КоАП в отдельную главу 13, однако значительная часть составов правонарушений в сфере информации размещены и в других главах. Так, административная ответственность за правонарушения, связанные с информацией о деятельности юридического лица, размещены как в гл. 13 (ст. 13.25 «Нарушение требований законодательства о хранении документов»), так и в гл. 15 (ст. 15.19 «Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках»; ст. 15.21 «Неправомерное использование инсайдерской информации») и др.). Ответственность за непредставление сведений (либо представление неполных, недостоверных, неактуальных сведений) предусмотрено ст. 7.30, 7.31, 7.32.3, 8.28.1, 13.19.1, 14.4.1, 19.7.7, 19.7.9 КоАП. Практически в каждой главе предусмотрены составы правонарушений, касающихся нарушения требований законодательства о предоставлении информации, ее хранении, об обеспечении доступа к ней и т. д.

Глава 13, как и другие главы Кодекса, также подвергалась изменениям, однако, если не принимать во внимание изменений, внесенных Федеральным законом от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение», которые коснулись практически всех глав и большинства статей КоАП, то можно отметить, что часть статей гл. 13 вообще не подвергалась изменениям. Таким образом, правоприменительная практика свидетельствует об адекватности установленных мер ответственности за соответствующие правонарушения. В то же время это может означать, что данная норма «не работает». Например, применение ст. 13.24 «Повреждение телефонов-автоматов» КоАП в судебной практике практически не встречается. Развитие социальной связи изменило общественную потребность в телефонах-автоматах, их стало мало, соответственно, резко сократилось число правонарушений, связанных с их повреждением.

Со времени принятия КоАП гл. 13 существенно пополнилась новыми статьями, анализ которых представляет интерес прежде всего для уяснения, что общество и государство считают на данный момент особенно важным и актуальным, требующим защиты путем установления административной ответственности. Полагаем, новые составы правонарушений по их направленности можно разделить на две группы. Первая группа устанавливает ответственность за нарушение требований доступа к информации, ее хранению, размещению, иными словами, за нарушение требований к установлению и соблюдению правового режима в отношении того или иного вида информации.

Вторая группа новых составов направлена на защиту содержательной стороны информации. Именно эта группа правонарушений наиболее активно модернизируется, а обе вместе определяют основные векторы развития ответственности в информационной сфере.

Рассмотрим эти группы подробнее. К первой группе непосредственно относятся две новые статьи КоАП:

² Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М., 2012.

13.27 «Нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети “Интернет”» и 13.28 «Нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Обе статьи введены Федеральным законом от 31 мая 2010 г. № 108-ФЗ, что связано с принятием Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». По сути, именно эти статьи обеспечивают мерами государственного принуждения выполнение требований Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ. Часть 1 ст. 13.27 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами государственных органов и органов местного самоуправления, тогда как ответственность, предусмотренная ч. 2 этой статьи, направлена на выполнение обязанности по размещению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сети Интернет. Важен тот факт, что привлечение к ответственности не увязывается с наступлением фактического ущерба. Административная ответственность наступает за факт совершения противоправного деяния.

В соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ государственные органы, органы местного самоуправления для размещения информации о своей деятельности используют сеть Интернет и создают официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация. Требования к технологическим, программным и лин-

гвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти установлены Правительством РФ³.

Статья 13.28 «Нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» КоАП неразрывно связана с его ст. 13.27 и направлена на выполнение требований о предоставлении информации ограниченного доступа (ч. 1), а также о соблюдении условий предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, касающихся ее платности (бесплатности).

Виды информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставляемой бесплатно, определены ст. 21 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ: 1) передаваемая в устной форме; 2) размещаемая государственным органом, органом местного самоуправления в сети Интернет, а также в отведенных для размещения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления местах; 3) затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного пользователя информацией; 4) иная установленная законом информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также иная установленная муниципальными правовыми актами информация о деятельности органов местного самоуправления. Статьей 22 Закона регламентирован порядок платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного са-

³ См. постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

моуправления, определены случаи ее предоставления. Порядок взимания платы устанавливается Правительством РФ.

Ряд новых статей, устанавливающих административную ответственность за нарушение установленного правового режима отдельных видов информации, законодатель ввел в другие главы КоАП. Например, ст. 5.53 «Незаконные действия по получению и (или) распространению информации, составляющей кредитную историю» и ст. 5.54 «Неисполнение обязанности по проведению проверки и (или) исправлению недостоверной информации, содержащейся в кредитной истории (кредитном отчете)» введены Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 219-ФЗ в связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях».

Однако наибольшее внимание законодатель обратил на вторую группу отношений в сфере информации, которые связаны с содержательной стороной информации (то, что принято называть «контентом») и ее распространением. Именно эти проблемы волнуют общество, этими проблемами озабочено государство. В законодательство вводятся запреты, на соблюдение которых направлено, в частности, установление административной ответственности. Речь идет о запрете информации экстремистской, террористической направленности, иной запрещенной информации, в том числе вредной для детей.

Значительному изменению подверглась ст. 13.15 «Злоупотребление свободой массовой информации» КоАП:

Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 50-ФЗ введена ч. 3, устанавливающая ответственность за незаконное распространение информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), или нарушение предусмотренных федеральными законами требова-

ний к распространению такой информации (если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния);

Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 128-ФЗ введена ч. 4, устанавливающая ответственность за публичное распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, либо публичное осквернение символов воинской славы России, в том числе совершенные с применением средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети Интернет);

Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 370-ФЗ введена ч. 5, устанавливающая ответственность за распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях сведений, содержащих инструкции по самодельному изготовлению взрывчатых веществ и взрывных устройств. Введение ч. 5 было обусловлено внесением изменений в ст. 4 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации», согласно которым запрещено распространение в СМИ и Интернете сведений о способах и технологии изготовления взрывчатых веществ и взрывных устройств;

с 13 мая 2015 г. вступили в силу изменения, внесенные Федеральным законом от 2 мая 2015 г. № 116-ФЗ, которыми введена ч. 6, устанавливающая административную ответственность за производство либо выпуск продукции средства массовой информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалы, публично оправдывающие терроризм, или другие материалы, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности. Близка по направленности ст. 20.29, устанавливающая ад-

министративную ответственность за производство и распространение экстремистских материалов, введенная Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ, однако в ней ответственность наступает за массовое распространение экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения. Базовым Законом для обеих статей является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», в котором дается правовая характеристика экстремизма;

Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ введена ч. 7, устанавливающая ответственность за использование средств массовой информации, а также информационно-телекоммуникационных сетей для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну.

С принятием антитеррористического пакета законодательных актов в действующее законодательство (ст. 10¹ Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационные технологии и о защите информации») включен еще один новый субъект — организатор распространения информации в сети Интернет⁴ (далее — организатор). Организатором является лицо, осуществляющее деятельность по обеспечению функционирования информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных ма-

шин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети Интернет.

Организатор обязан уведомить Роскомнадзор о начале осуществления деятельности в качестве организатора, который, в свою очередь, включает его в специальный реестр. Наличие статуса организатора сопровождается установленными тем же Законом обязанностями хранить на территории Российской Федерации:

1) информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков, видео- или иных электронных сообщений пользователей сети Интернет и информацию об этих пользователях в течение одного года с момента окончания осуществления таких действий;

2) текстовые сообщения пользователей сети Интернет, голосовую информацию, изображения, звуки, видео-, иные электронные сообщения пользователей сети Интернет до шести месяцев с момента окончания их приема, передачи, доставки и (или) обработки.

Еще одна обязанность, ради которой установлены две указанные выше, — предоставлять перечисленную информацию уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации, в установленных федеральными законами случаях. По сути, на организатора возложены обязанности, аналогичные обязанностям операторов связи. Как следствие, установление административной ответственности (ст. 13.31 «Неисполнение обязанностей организатором распространения информации в сети “Интернет”» КоАП⁵). При этом следует от-

⁴ В Европейском Союзе был принят аналогичный по содержанию акт — Директива ЕС 2006/24/ЕС «О хранении данных», которая впоследствии была признана неконституционной, однако была имплементирована в национальное законодательство большинства стран Евросоюза. Согласно этой Директиве организаторы обязаны хранить метаданные, в том числе данные о трафике, о местонахождении клиентов и т. д.

⁵ Введена Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 97-ФЗ.

метить, что установленные размеры штрафов весьма внушительные (от 100 тыс. до 300 тыс. руб. — за неуплату о начале осуществления деятельности в качестве организатора для юридических лиц; от 800 тыс. до 1 млн руб. — за неисполнение обязанности хранить и (или) предоставлять уполномоченным государственным органам информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети Интернет и информацию о таких пользователях, а также за неисполнение обязанности предоставлять в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности информацию, необходимую для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений).

Одновременно с нормами, регламентирующими деятельность организатора, в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» был включен еще один новый субъект — блогер (ст. 10²)⁶, обязанный хранить в течение шести месяцев информацию о пользователях и об их активности в сети, а также предоставлять органам правопорядка получать эту информацию для оперативной деятельности без решения суда.

Если в отношении организатора распространения информации в сети Интернет и других новых субъектов в информационной сфере в КоАП РФ введены новые статьи, предусматривающие их ответственность, то в отношении блогеров этого не произошло. Специальная административная ответственность для блогеров за несоблюдение установленных обязанностей, не предусмотрена. Безусловно, это не исключает

возможности привлечения блогера к ответственности за нарушение установленных требований по другим статьям КоАП РФ, например по ст. 13.11, 14.3 и др.

В 2016 г. в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» были включены нормы, вводящие в информационную сферу еще одного субъекта — владельца новостного агрегатора (ст. 10⁴). В эту группу включены: владельцы программы для электронных вычислительных машин, владельцы сайта и (или) страницы сайта в сети Интернет, которые используются для обработки и распространения новостной информации в сети Интернет на государственном языке Российской Федерации, государственных языках республик в составе Российской Федерации или иных языках народов Российской Федерации, на которых может распространяться реклама, направленная на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Российской Федерации, и доступ к которым в течение суток составляет более одного миллиона пользователей сети Интернет.

Указанной статьей установлен ряд обязанностей владельца новостного агрегатора, в частности, как и организатор, владелец новостного агрегатора должен хранить в течение шести месяцев распространенную им новостную информацию, сведения об источнике ее получения, а также сведения о сроках ее распространения; обеспечить доступ федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, к информации, перечисленной в данной статье.

Наряду с указанными обязанностями владельца новостного агрегатора ст. 10⁴ установлены и другие, целесообразность введения которых вызывает сомнения. Так, установле-

⁶ Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 276-ФЗ ст. 10² признана утратившей силу.

но, что владелец новостного агрегатора обязан не допускать «в целях совершения уголовно наказуемых деяний разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, и материалов, содержащих нецензурную брань». Однако указанные запреты уже установлены в законодательстве, равно как установлена и ответственность за их нарушение, а от повтора запретов их эффективность вряд ли повысится. На владельца новостного агрегатора возложены и другие обязанности, некоторые из них представляются трудно исполнимыми, например обязанность проверять достоверность распространяемых общественно значимых сведений до их распространения, что, по сути, близко к цензуре.

За неисполнение владельцем новостного агрегатора указанных в ст. 10⁴ Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» обязанностей установлена административная ответственность (ст. 13.32 «Неисполнение обязанностей владельцем новостного агрегатора» КоАП)⁷. Неисполнение владельцем новостного агрегатора обязанности хранить в течение шести месяцев распространенную им новостную информацию, сведения об источнике ее получения, а также о сроках ее распространения и (или) обязанности обеспечить доступ федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых комму-

никаций, информационных технологий и связи, к такой информации влечет наложение административного штрафа.

Полагаем, что процесс вычленения новых субъектов в информационной сфере, на которых возлагаются определенные обязанности, за неисполнение которых устанавливается ответственность, в том числе административная, еще не завершен. Федеральным законом от 1 мая 2017 г. № 87-ФЗ Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополняется ст. 10⁵, которая устанавливает обязанности владельца аудиовизуального сервиса.

К владельцу аудиовизуального сервиса Закон относит владельца сайта и (или) страницы сайта в сети Интернет, и (или) информационной системы, и (или) программы для электронных вычислительных машин, которые используются для формирования и (или) организации распространения в сети Интернет совокупности аудиовизуальных произведений, доступ к которым предоставляется за плату и (или) при условии просмотра рекламы, направленной на привлечение внимания потребителей, находящихся на территории Российской Федерации, и доступ к которым в течение суток составляет более 100 тыс. пользователей сети Интернет, находящихся на территории Российской Федерации.

Владелец аудиовизуального сервиса обязан, в частности, не допускать использование сайта и (или) страницы сайта в сети Интернет, и (или) информационной системы, и (или) программы для электронных вычислительных машин, в целях совершения уголовно наказуемых деяний, разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, дру-

⁷ Введена Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 208-ФЗ.

гих экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, и материалов, содержащих нецензурную брань; осуществлять в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» классификацию аудиовизуальных произведений до начала их распространения.

Установлено, что владельцем аудиовизуального сервиса может выступать российское юридическое лицо или гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства другого государства. Нарушение владельцем аудиовизуального сервиса установленных требований влечет в том числе административную ответственность. С учетом этого в КоАП введена новая ст. 13.35 «Распространение владельцем аудиовизуального сервиса незарегистрированных средств массовой информации», согласно которой за распространение владельцем аудиовизуального сервиса телеканала, телепрограммы, не зарегистрированных в качестве средства массовой информации, либо распространение телеканала, телепрограммы, зарегистрированных в качестве средства массовой информации, после принятия решения о прекращении или приостановлении вещания телеканала или телепрограммы в установленном порядке он несет ответственность в виде административного штрафа.

Ряд статей КоАП направлены на установление ответственности, обеспечивающей защиту детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. Так, Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 252-ФЗ была введена ст. 6.17 «Нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию», установившая ответственность за нарушение установленных требований рас-

пространения среди детей информационной продукции, содержащей информацию, причиняющую вред их здоровью и (или) развитию.

К этому же блоку статей следует отнести ст. 6.21 «Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних» КоАП, введенную Федеральным законом от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ. За пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних (распространение информации, направленной на формирование у несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных установок, привлекательности нетрадиционных сексуальных отношений, искаженного представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных сексуальных отношений, либо навязывание информации о нетрадиционных сексуальных отношениях, вызывающей интерес к таким отношениям) установлен административный штраф. Если указанные действия совершены с применением средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети Интернет), то размер штрафа увеличивается. В отдельные части статьи выделены указанные действия, совершенные иностранным гражданином.

Упомянутый Федеральный закон от 1 мая 2017 г. № 87-ФЗ дополнил КоАП ст. 13.36, устанавливающей административную ответственность владельца аудиовизуального сервиса за нарушение установленного порядка распространения среди детей информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Еще одна вновь введенная статья КоАП (ст. 13.37) устанавливает ответственность владельца аудиовизуального сервиса за распространение информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалов, публично оправдывающих терроризм, или других материалов, призывающих к осуществлению экс-

тремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Как видим, прослеживается четкая тенденция на установление административной ответственности за содержание информации и действия, направленные на ее распространение. В целях формирования условий для реализации установленных мер предусмотрено создание Единого реестра доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено (ст. 15¹ Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»)⁸.

В реестр включаются:

1) доменные имена и (или) указатели страниц сайтов в сети Интернет, содержащих информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено;

2) сетевые адреса, позволяющие идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Следует упомянуть еще одну статью КоАП, устанавливающую административную ответственность операторов связи и являющуюся элементом общего механизма противодействия распространению запрещенной и вредной информации. Это ст. 13.34 «Неисполнение оператором связи, оказывающим услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, обязанности по ограничению или возобновлению доступа к информации, доступ к которой должен быть ограничен или возобновлен на основании сведений, полученных от федерального органа исполнительной власти, осуществляю-

щего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций», введенная Федеральным законом от 22 февраля 2017 г. № 18-ФЗ. Статья обеспечивает осуществление организационных мер, позволяющих контролировать доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Неисполнение оператором связи, оказывающим услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, обязанности по ограничению или возобновлению доступа к информации, доступ к которой должен быть ограничен или возобновлен на основании сведений, полученных от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 3 тыс. до 5 тыс. руб.; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от 10 тыс. до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 тыс. до 100 тыс. руб.

Как видим, долгое время в основном существовал только такой субъект, привлекаемый к административной ответственности в сфере информации и связи, как оператор связи, однако с развитием общественных отношений стало очевидным, что активно влиять на доступ и распространение определенного рода информации в сети Интернет, в том числе запрещенной, могут и другие субъекты, не являющиеся операторами связи, что и повлекло серию изменений в действующее законодательство, направленных на установление юридической ответственности этих лиц. Отметим, что все изменения, устанавливая обязанности и ответственность конкретных субъектов, носили, по сути, точечный характер, будучи направленными на определенную

⁸ Введена Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ.

группу субъектов, которые в силу статуса и характера деятельности могли влиять на распространение информации в сети Интернет и ее содержание.

В результате мы имеем большой круг субъектов, на которых возложены обязанности в части доступа и распространения определенного рода информации в сети Интернет и которых, как свидетельствует правоприменительная практика, далеко не всегда можно отличить друг от друга.

Вопрос об ответственности указанных лиц представляется особенно актуальным и заслуживающим внимания, когда речь идет о взаимодействии в сети Интернет, которое приводит к нарушению законодательства. К таким нарушени-

ям может относиться, в частности, размещение материала в сети Интернет с нарушением прав третьих лиц, передача и распространение такого материала, доведение до всеобщего сведения запрещенной в Российской Федерации информации, взломы аккаунтов пользователей, мошенничество с использованием компьютерной информации. В результате в отношении лиц, осуществляющих техническую сторону отношений, возникающих в сети Интернет, устанавливается специальный правовой статус, который на настоящий момент в Российской Федерации определяется наличием обязанностей, ответственностью за нарушения, совершенные нередко иными лицами, и условиями освобождения от ответственности.

Библиографический список

Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М., 2012.

Проблемные вопросы определения компетенции субъектов Российской Федерации в проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

СУХАРЕВСКИЙ Иван Александрович, начальник отдела правовой и антикоррупционной экспертизы правового управления аппарата Законодательного Собрания Ростовской области, кандидат юридических наук

344050, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 112

E-mail: zsrd@zsro.ru

Анализируются вопросы определения компетенции субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях в проекте федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Формулируется вывод, что требует переосмысления норма Конституции Российской Федерации, относящая административное и административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Административная ответственность является составным элементом административного принуждения, которое характеризуется прежде всего запретом, а региональные запреты, по мнению автора, неэффективны без привлечения полиции и обречены «наткаться» на положения ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом.

Указывается на необходимость модернизации и развития существующего в области законодательства об административных правонарушениях разграничения полномочий, которое