

На правах рукописи

Джафарова Найля Тахировна

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА
ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБОРОТА ИНФОРМАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2021

Работа выполнена на кафедре административного права Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя».

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Зиборов Олег Валентинович

Официальные оппоненты: **Фатьянов Алексей Александрович**
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственно-
правовых и уголовно-правовых дисциплин
федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Российский экономический
университет имени Г.В. Плеханова»

Рыдченко Кирилл Дмитриевич
кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры административной
деятельности органов внутренних дел
федерального государственного казенного
образовательного учреждения высшего
образования «Краснодарский университет
Министерства внутренних дел Российской
Федерации»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт государства и
права Российской академии наук

Защита состоится «23» сентября 2021 г. в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 203.019.01, созданного на базе ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» по адресу: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12, учебно-лекционный корпус № 2, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» (<http://diss.mosu-mvd.com>).

Автореферат разослан «___» _____ 2021 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

 Ф.О. Вертлиб

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В современной действительности значение и роль информации стремительно возрастают. Традиционное представление об информации как о сведениях, необходимых для жизнедеятельности, резко изменилось и трансформировалось в понимание ее как ресурса, способного оказывать влияние на процессы, протекающие в обществе. При этом появилась информация, которая может использоваться во вред интересам государства, групповым и ведомственным интересам, а также интересам отдельных граждан. В связи с этим актуальными стали вопросы защиты информации от ее вредоносного использования при воздействии на массовое, групповое и индивидуальное сознание. Более того, достаточно распространенными становятся факты несанкционированной передачи и использования информации, носящей конфиденциальный характер. Частью повседневной жизни стали случаи противоправного завладения информацией, а также ее неправомерного приобретения и использования. Подобная информация все чаще используется при совершении корыстных правонарушений в форме мошеннических действий. Сказанное свидетельствует, что информация превратилась, по сути, в инструмент влияния, в товар, что входит в противоречие с этическими представлениям о данной ценности, и обуславливает возникновение угроз правам и законным интересам субъектов общественных отношений в сфере информации.

С развитием в сфере государственного управления информационно-коммуникационных технологий практически весь документооборот был переведен в электронную форму. В цифровой форме также используются многочисленными структурами различные документы, содержащие личные сведения о гражданах, которые при этом не обеспечены должными мерами защиты. В результате под угрозой неправомерного доступа оказались различные персональные данные граждан. Приходится признать, что существующие информационные технологии позволяют практически беспрепятственно

получить несанкционированный доступ к таким сведениям, что нарушает права граждан на тайну личной жизни и впоследствии ведет к нивелированию доверия граждан к государству в возможности создания условий и практического обеспечения безопасного обращения персональной информации.

Актуальным вопросом является проблема осуществления противодействия многочисленным фактам воздействия на сознание граждан посредством манипулирования информацией при распространении различного рода слухов, а также сведений, побуждающих к совершению экстремистской либо террористической деятельности, а также сведений, создающих угрозу возникновения массовых беспорядков, иных групповых противоправных деяний. Обеспечить надежный заслон подобному воздействию представляется возможным при помощи административно-правовых средств, представленных в действующем административном законодательстве. Именно посредством административно-правовых норм определяются границы правомерного поведения субъектов правоотношений в области оборота информации. В этом контексте административно-правовое регулирование оборота информации видится одним из наиболее эффективных способов упорядочения общественных отношений, возникающих по поводу информации, и создания тем самым необходимых условий для недопущения посягательств на саму информацию и ее неправомерного использования.

В перечне мер правовой защиты в рассматриваемой области важное место занимают меры административной ответственности за нарушение правил обращения с информацией, назначение которых видится в проявлении соответствующего государственного реагирования, осуществляемого в отношении нарушителей на ранней стадии реализации ими своего противоправного замысла, который начинается обычно с незаконного завладения соответствующей информацией.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена также тем, что правоприменительная практика по делам об административных правонарушениях в области оборота информации не отличается единством, что

обусловлено высокой степенью динамики административно-деликтного законодательства в рассматриваемой области; специфической характеристикой объекта административно-правовой охраны; недостаточностью специальных знаний и процессуальных навыков по защите указанных отношений у субъектов административной юрисдикции и иных участников производства по делам о таких административных правонарушениях.

Таким образом, авторская мотивация при выборе темы диссертационного исследования основана на стремлении выявить дополнительный потенциал административно-правовых средств в обеспечении безопасности общественных отношений в области оборота информации.

Степень научной разработанности темы. На вопросы административно-правового регулирования информационной сферы обращено внимание многих ведущих ученых-административистов. Основы изучения связи административного права и информационного пространства заложили И.Л. Бачило, Т.А. Полякова, А.А. Фатьянов, Л.К. Терещенко.

Вопросы правовой защиты от информационных угроз освещены А.Н. Сухаренко, А.К. Жаровой. Информацию и ее место в системе права изучали А.В. Минбалеев, П.У. Кузнецов. Административную ответственность за незаконную деятельность по разглашению информации с ограниченным доступом исследовали А.Г. Суханов, В.Е. Степенко и др.

В ходе работы над диссертационным исследованием автором были изучены различные идеи и выводы, касающиеся исследуемой сферы, содержащиеся в работах Ю.Е. Аврутина, А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, Д.В. Винницкого, А.С. Дугенца, А.В. Зубача, С.М. Зырянова, А.И. Каплунова, А.А. Кармолицкого, А.М. Кононова, А.П. Коренева, И.Ш. Килясханова, В.И. Майорова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.П. Соловья, С.А. Старостина, Ю.Н. Старилова, Ю.В. Степаненко, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, В.А. Юсупова, А.Ю. Якимова.

Кроме того, в ходе проведения исследования диссертант опирался на положения теории права и государства, в связи с чем были проанализированы

труды С.Н. Братуся, В.Б. Вехова, А.Г. Волеводза, Ю.В. Гаврилина, В.Е. Козлова, С.Ю. Головиной, А.И. Горева, Г.М. Денисова, В.А. Дозорцева, О.С. Иоффе, А.Н. Кокотова, В.В. Крылова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Ю.И. Ляпунова, Г.К. Матвеева, В.А. Мещерякова, С.М. Паршина, В.В. Поповой, А.И. Рарога, А.Н. Савенкова, А.П. Сергеева, В.И. Синайского, Н.С. Таганцева, Т.Я. Хабриевой, Р.Л. Хачатурова, А.А. Чернова, М.Д. Шаргородского.

В то же время, несмотря на имеющиеся исследования информации, в ее административно-правовом понимании, вопросы административной ответственности за правонарушения в области оборота информации не подвергались комплексному исследованию. Изменения, стремительно происходящие в сфере информационных отношений, требуют нового взгляда в подходе к их нормативному регулированию, в основе которого лежат административно-правовые средства и методы, включая институт административной ответственности.

Объект диссертационного исследования образуют общественные отношения, складывающиеся в процессе противодействия правонарушениям в области оборота информации.

Предмет диссертационного исследования – особенности административной ответственности за деликты в рассматриваемой сфере, как одного из способов обеспечения неприкосновенности персональных, групповых, ведомственных, государственных и общественных интересов, обусловленного стремлением к обеспечению контролируемого обращения с информацией, выделенной законодателем в качестве объекта административно-правовой защиты.

Целью диссертационного исследования является оптимизация института административной ответственности за правонарушения в области оборота информации.

Достижение поставленной цели осуществляется на основе решения следующих **исследовательских задач**:

- раскрыть природу и сущность информации в сфере государственного управления, как особого объекта, нуждающегося в административно-правовом регулировании и защите, а также как специфического предмета административно-деликтных правоотношений;
- изучить природу оборота информации, выявить обстоятельства, влияющие на его содержание и свойства, а также определить правила, его осуществления;
- определить признаки, характеризующие параметры соотношения административных правоотношений в области оборота информации и отношений информационно-правовых;
- дать правовую характеристику субъективных признаков юридических составов рассматриваемых административных правонарушений;
- дать правовую характеристику объективных признаков юридических составов рассматриваемых административных правонарушений;
- выполнить систематизацию и дифференциацию норм, устанавливающих административную ответственность за правонарушения в области оборота информации;
- выявить общие черты, характерные для правонарушений в области оборота информации и специфические признаки, присущие отдельным классификационным группам таких правонарушений;
- определить и охарактеризовать особенности процесса реализации административной ответственности за правонарушения в области оборота информации;
- выявить проблемы правоприменения в рамках производства по делам об административных правонарушениях в области оборота информации, и определить пути их устранения.

Методологическая основа и методика исследования.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания, позволяющие с различных сторон раскрыть вопросы

административно-правового регулирования оборота информации. В работе использованы системный, структурно-функциональный, формально-юридический и формально-логический методы исследования, которые обеспечили комплексный подход при определении, формулировании и разрешении научных проблем.

Системный метод нашел применение при изучении каждого структурного элемента, вовлеченного в процесс оборота информации. Структурно-функциональный метод дал возможность выделить в структуре рассматриваемой области оборота информации устойчивые взаимоотношения между ее элементами и определить их роли относительно друг друга.

В ходе исследования также были реализованы возможности формально-юридического метода при формулировании юридически значимых понятий в рассматриваемой сфере, а также при анализе законодательства, затрагивающего вопросы оборота информации.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы России, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты органов исполнительной власти, относящиеся к исследуемой теме.

В качестве **эмпирической основы** исследования использовались информационно-аналитические и официальные статистические данные, отражающие в количественных показателях динамику административных правонарушений в области оборота информации, судебная и иная правоприменительная практика в виде материалов дел об административных правонарушениях в области оборота информации. Кроме того, эмпирическую основу составили результаты опросов сотрудников подразделений органов внутренних дел и Роскомнадзора.

Научная новизна диссертационного исследования определяется разработкой ряда теоретических положений, касающихся существа, содержания

и специфики административной ответственности за правонарушения в сфере оборота информации.

Конкретно новизну содержат следующие результаты исследования:

Во-первых, выявлена связь между действиями, включаемыми в содержание понятия «оборот информации», и регулируемыми данными правоотношения нормами административного права.

Во-вторых, дано определение понятия «оборот информации». Детализированы признаки указанного понятия, значимые для административно-правового регулирования и административно-правовой защиты данного феномена от противоправных посягательств.

В-третьих, выработана классификация административных правонарушений в области оборота информации, в основе которой лежит разделение составов рассматриваемых правонарушений по основным и факультативным объективным и субъективным признакам.

В-четвертых, доказана зависимость конкретной формы деяния и характеристики субъекта административного правонарушения от определенных параметров информации, являющейся предметом данного деликта, и перечня обязательных для исполнения в отношении данной информации действий.

В-пятых, обоснована необходимость проведения в рамках административного расследования соответствующих (лингвистических, технических, юридических и пр.) экспертиз не только при выявлении административных правонарушений в сфере массовой информации, но также при выявлении административных правонарушений в области законодательства о персональных данных.

В-шестых, обоснован вывод о том, что место совершения административного правонарушения в области оборота информации не влияет на характер ответственности, наступающей за его совершение.

В-седьмых, аргументированы предложения о расширении компетенции органов внутренних дел при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области оборота информации.

На защиту выносятся следующие **основные положения**, в которых в концентрированном виде выражена новизна исследования.

1. Оборот информации представляет собой урегулированные нормами права действия физических, должностных и юридических лиц, направленные на создание, поиск, сбор, обработку, накопление, систематизацию, хранение, обновление, извлечение, использование, изменение, распространение, предоставление, пересылку, разглашение, обезличивание, блокирование, изъятие и уничтожение информации, соответствующей установленным законом параметрам, осуществление которых нацелено на эффективную реализацию задач и функций государственного управления, защиту прав и законных интересов индивидуальных и групповых субъектов информационных отношений от противоправных посягательств.

2. Совокупность действий, исчерпывающих значимое в административно-правовом аспекте понятие «оборот информации», находится в прямой зависимости от характера и содержания такой информации.

3. Предложена авторская классификация административных правонарушений в области оборота информации в соответствии с содержательными характеристиками объективной стороны правонарушения. По указанному критерию все правонарушения рассматриваемой группы подразделяются на четыре вида: совершаемые в сфере распространения информации; посягающие на порядок хранения и защиты информации; совершаемые в сфере разглашения информации; связанные с нарушением установленного порядка обработки информации.

4. Тип информации предопределяет совокупность индивидуальных признаков субъектов правонарушений в области оборота информации.

5. Требуется расширение перечня составов административных правонарушений, производство по делам о которых в форме административного расследования включает стадию проведения экспертиз.

6. Предписание учитывать при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области оборота информации характер

места совершения административного правонарушения в области оборота информации, является избыточным.

7. Требуется трансформация компетенции органов внутренних дел в сторону расширения их полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области оборота информации.

Теоретическая значимость исследования состоит в обосновании выводов, расширяющих теоретические основы административной ответственности, а также обеспечивающих совершенствование правоприменительной деятельности по реализации административной ответственности за правонарушения в сфере оборота информации. В рамках исследования осуществлено обобщение имеющихся знаний относительно осуществления государственного регулирования информационного пространства и защиты в нем общественных отношений.

Практическая значимость диссертации состоит в направленности на решение актуальных проблем, возникающих в связи с оборотом информации посредством административно-правовых норм. Содержащиеся в работе выводы и предложения будут полезны в рамках совершенствования российского административного законодательства и могут быть использованы в административной практике. Выводы и предложения, обоснованные в исследовании, могут быть использованы в нормотворческом процессе, в том числе при формировании концепций проектов нормативных правовых актов, касающихся правового регулирования оборота информации.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования нашли отражение в выступлениях на трех Международных и двух Всероссийских научно-практических конференциях, проводимых в период подготовки диссертации. Ряд теоретических положений и выводов, изложенных в работе, внедрен в учебный процесс Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя при преподавании учебных дисциплин «Административное право» и «Административно-процессуальное право», Орловского юридического института МВД России, а также в практическую деятельность ЦИТСиЗИ ГУ

МВД России по г. Москве.

Структура диссертации отвечает основной цели, задачам и предмету исследования. Диссертация состоит из трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и выбор темы диссертационного исследования, описывается степень ее научной разработанности, представляются положения, выносимые на защиту, излагается научная новизна, определяются теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации результатов.

В первой главе – «Административно-правовое регулирование оборота информации» - формулируются исходные правовые дефиниции, значимые для исследуемой области. Формируется представление об информации как об объекте административно-правового регулирования исходя из ее природы и сущности.

В первом параграфе – «Информация в структуре позитивных административно-правовых институтов» - в основу научного анализа положено исследование оборота информации с предшествующим изучением самой информации и выделением ее характерных свойств.

Используя в интересах комплексного исследования рассматриваемой категории различные критерии классификации, автором выделены следующие дифференциальные группы информации: 1) информация, связанная с внутри организационным обеспечением функционирования органов исполнительной власти (кадровое, финансовое, материально-техническое, хозяйственное и иное обеспечение); 2) информация позитивного (созидательного) характера, связанная с реализацией органами исполнительной власти регулятивных правовых отношений во внешней сфере их функционирования; 3) информация, характеризующая правовые конфликты, связанная с противодействием органов исполнительной власти неисполнению обязательных правовых предписаний, а

также посягательствам на права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, когда такая информация наделяется особым правовым статусом и становится специфическим объектом (предметом) правовой защиты; 4) информация, связанная с противодействием органов исполнительной власти угрозам и опасностям природного и техногенного характера.

Административно-правовая характеристика указанных групп показала, что подобная дифференциация позволяет: а) детально определиться с количественными и качественными параметрами той информации, без которой субъекты управления не в состоянии решить стоящие перед ними задачи; б) посредством издания нормативных правовых предписаний достичь упорядоченного (временной, содержательный, организационный, процессуальный критерии) и контролируемого перемещения и использования необходимого и достаточного перечня и объема структурированных и оформленных надлежащим образом сведений о состоянии конкретной сферы управления, а также об управляемых объектах; в) обозначить наиболее социально значимые аспекты управленческих отношений, складывающихся по поводу содержательных, временных, процедурных, режимных и прочих параметров обрабатываемой информации и обеспечить их надлежащую защиту посредством установления административно-правовых запретов, обязательность соблюдения которых гарантируется применением адекватных мер принудительного государственного реагирования (предупредительного характера, пресечения, процессуального обеспечения и административной ответственности).

Рассуждая о значимости регулятивных отношений, состояние которых обусловлено позитивными административными институтами, автор отмечает, что информация является непременным условием реализации таких правовых институтов, поскольку всегда и повсеместно она обеспечивает выполнение двух взаимосвязанных задач.

Во-первых, будучи зафиксированной в качестве фактических данных, она выступает как доказательство при проверке заявленных обстоятельств, при

подготовке и принятии юридически значимых решений по конкретному индивидуальному управленческому делу, связанному с реализацией объектом управления своих субъективных прав и законных интересов, а субъектом управления своих властных полномочий, находя отражение в соответствующих процессуальных документах, из которых формируются материалы указанного дела в рамках реализации позитивных административно-правовых институтов (лицензирование, аттестация, аккредитация, регистрация, декларирование, квотирование, сертификация, стандартизация, метрология, обращения и пр.).

Во-вторых, в основе подготовки и принятия такого индивидуального управленческого решения, а также на последующих этапах и стадиях управленческого цикла находится и осуществляется информационно-аналитическая работа, ключом для которой является всеобщая реализация административно-правовых институтов учета и отчетности, содержание и масштабы которых обусловлены конкретной сферой (областью) государственного управления, его системным уровнем и характеристикой управляемых объектов.

В контексте изложенного автор замечает, что любые управленческие процедуры и, прежде всего, процедуры правоприменения, а также обеспечения подготовки, принятия и организации исполнения управленческих решений предполагают совершение различных действий с таким предметом как информация, где административное право выступает юридическим инструментарием, обеспечивающим своевременное получение требуемой информации, ее дальнейшую обработку и социально значимое целевое использование. Для этого в структуре административного права сформированы два специальных института, успешно реализуемых абсолютно во всех сферах и отраслях государственного управления на начальной и последующих стадиях управленческого цикла, и по сему носящих всеобщий характер, – институты учета и отчетности.

Учитывая, что информация практически всегда находится в динамичном состоянии и подвергается в данной связи внутреннему (содержательному) и

внешнему (функциональному) воздействию, автор приходит к выводу о том, что существует процесс как внешнего, так и внутреннего движения (изменение ее параметров) такой информации.

Обращение к нормативным источникам, регулирующим многие сферы и области государственного управления, а также к обеспечивающим их нормальное функционирование материально-правовым и процессуально-правовым сегментам административно-деликтного законодательства, позволило соискателю выявить несколько наименований широко используемых в нормотворческой и правоприменительной практике обобщающих вариантов содержательного и функционального движения конкретных предметов и непосредственных объектов правоотношений, из которых наиболее приемлемым по своей сути, смысловому содержанию и однозначному восприятию как субъектами, так и объектами управления является устоявшаяся категория «оборот».

Исследуя содержание понятия «оборот информации», автор обобщает существенные признаки данной категории и формулирует ее дефиницию, подчеркивая, что она представляет безусловную практическую пользу, несет значимую смысловую нагрузку в регулировании общественных отношений в области информации, объединяет в себе перечень конкретных действий, выполняет обобщающую функцию, сохраняя готовность при необходимости к дополнительному правовому регулированию и правовой защите какой-либо своей части. По мнению диссертанта, включение данного понятия в научную юридическую терминологию и в нормативные правовые акты позволит достигнуть цели упрощения нормативного содержания предписаний, а также недопущения усложнения конструкции правовых норм.

Второй параграф – *«Оборот информации в деликтных административных правоотношениях»* – посвящен исследованию категории оборота информации в условиях правовых конфликтов, а также в связи с посягательствами на права, свободы и законные интересы физических и

юридических лиц, когда информация наделяется особым правовым статусом и становится специфическим объектом правовой защиты.

Установлено, что охранительные нормы административно-деликтного законодательства при нормальном развитии позитивных правоотношений, сопряженных с правомерным оборотом информации, характеризующей конкретную сферу государственного управления либо используемой для реализации физическими и юридическими лицами своих прав и законных интересов, выполняют превентивную функцию, которая, в случае нарушения любыми лицами нормативных предписаний или правовых запретов, касающихся оборота конкретного вида информации, дополняется юрисдикционным сегментом, включающим применение иных мер административного принуждения, в том числе – мер административной ответственности.

Указанные нормативные предписания в совокупности составляют правила по соблюдению: а) временных параметров предоставления информации (сроки, периодичность и т.п.); б) условий сохранности информации, допущенной в оборот; в) порядка предоставления и дальнейшего использования информации (последовательность и перечень осуществляемых действий, направления и каналы перемещения, техническое и процессуальное оформление, условное наименование, указание на источник и адресата, вариант подтверждения и пр.); г) конфиденциальности информации; д) правовых запретов на сбор информации, ее хранение, распространение, допуск к ней посторонних лиц.

Анализ деликтных норм, расположенных в различных главах Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, позволил разделить административные правонарушения в области оборота информации в зависимости от характера нарушаемых при этом правил подобного оборота на следующие группы: 1) нарушения, связанные с несоблюдением установленных сроков выполнения операций с информацией; 2) нарушения, связанные с несоблюдением установленного порядка предоставления данных (сведений); 3) нарушения, связанные с ненадлежащим исполнением обязанностей по обращению с информацией лицами, на которых

такие обязанности возложены в связи с их профессиональной деятельностью; 4) нарушения правовых запретов на сбор информации, ее хранение, распространение и допуск к ней посторонних лиц.

Давая характеристику указанным группам деликтных административных правоотношений, диссертант подчеркнул, что для значительной их части конкретная информация и правила ее оборота выступают в качестве дополнительного объекта посягательства, что следует учитывать в процессе противодействия рассматриваемым противоправным деяниям на всех этапах и стадиях охранительного правоприменения для обеспечения надлежащей административно-правовой защиты и последующего восстановления в изначально заданных нормативных параметрах всех пострадавших вследствие нарушения прав и законных интересов.

Во второй главе диссертации – «Общая характеристика административных правонарушений в области оборота информации» – обозначены сущностные и формально определенные признаки административно-наказуемых деяний в данной сфере, раскрыты особенности их юридических составов.

В первом параграфе – *«Объективные признаки правонарушений в области оборота информации»* – дана характеристика объектов и объективной стороны юридических составов административных правонарушений, предусмотренных нормами Особенной части КоАП РФ, совершаемых в информационной сфере, выделены их основные и факультативные признаки.

Проведенный анализ позволил автору систематизировать более 100 составов правонарушений, содержащихся в 11 главах Особенной части КоАП РФ, которые в различной степени связаны с несоблюдением установленных законодательством требований к обороту определенного вида информации, и классифицировать их в зависимости от: 1) характера используемой при формулировании правового запрета или предписания диспозиции деликтной нормы (описательная, ссылочная, бланкетная); 2) степени конкретизации правового запрета или предписания (общий, специальный); 3) вида основного

непосредственного объекта посягательства; 4) наличия дополнительного объекта посягательства; д) характеристики вида носителя информации (электронный, документальный, фото, видео, аудио, смешанный); 5) степени открытости информации, правила оборота которой нарушаются; 6) видов поведенческих актов, несоблюдающих требования к обороту; 7) временных, и прочих объективных параметров рассматриваемых правонарушений.

Рассматривая объективные параметры указанных правонарушений, диссертант обращает внимание на следующие существенные обстоятельства, влияющие на их квалификацию и процесс привлечения нарушителей к ответственности.

Во-первых, для деяний, предусмотренных в статьях 13.11, 13.11.1, 13.12, 13.12.1, 13.13, 13.14, 13.14.1, 13.15, 13.15.1, 13.16, 13.17, 13.18, 13.19, 13.19.1, 13.19.2, 13.19.3, 13.20, 13.21, 13.22, 13.23, 13.25, 13.26, 13.28, 13.36, 13.37, 13.19.4 главы 13 КоАП РФ, родовым объектом правонарушения являются урегулированные правом общественные отношения в области оборота информации. В то же время непосредственные объекты таких посягательств единством не отличаются (правила осуществления деятельности по защите определенных видов информации, включая информацию ограниченного доступа и персональные данные; права и законные интересы граждан в области трудоустройства, в сфере реализации свободы массовой информации; здоровье и развитие детей; правила формирования и функционирования различных федеральных, региональных и муниципальных информационных систем; правила формирования и функционирования архивных фондов; правила оборота информации в сети Интернет; иные правила оборота информации, установленные законом).

Во-вторых, для деяний, предусмотренных в отдельных нормах глав 5 – 10, 14, 15, 17, 19 и 20 КоАП РФ, правила оборота соответствующей информации выступают дополнительным объектом посягательства, характеризующим, как правило, факультативные объективные признаки конкретного деликта, для уяснения сущности и содержания которых, следует обращаться к иным

правовым источникам, определяющим различные сегменты порядка оборота такой информации (временные параметры, сфера оборота информации, варианты предписанного либо запрещенного поведения, объем и форма информации, ее содержание и пр.). Дополнительные объекты в большинстве случаев включены в конструкцию составов с отягчающими обстоятельствами (квалифицированных составов), содержащихся в отдельных частях соответствующих статей КоАП РФ. В некоторых случаях указание на дополнительные объекты содержится и в описании основных составов (статьи 13.36, 13.37 КоАП РФ и др.).

В-третьих, наиболее значимыми объективными признаками исследуемых деликтов, наряду с характеристикой свойств информации, оцениваемой в качестве предмета рассматриваемых правонарушений, самих деяний, их последствий, способов и средств их совершения, являются различные временные параметры, обозначающие периодичность (не реже 1 раза в час, ежемесячно, ежеквартально или ежегодно до установленной даты), исчисляемые в часах, днях, сутках, неделях, месяцах, началом и окончанием которых выступают различные обстоятельства (действия и события), выполняющие роль юридических фактов (получение запроса, поступление требования, начало деятельности, момент начала продажи билетов, внесение сведений в реестр, момент отправления транспортного средства, завершение формирования экипажей транспортных средств, истечение срока полномочий, дата регистрации, день голосования и пр.).

В-четвертых, рассматриваемые административные правонарушения в сфере оборота информации следует отличать от однообъектных преступлений, о чем обычно указывается в самой административно-деликтной норме в виде следующего условия – если запрещенное действие (бездействие) не содержит признаков уголовно наказуемого деяния (статья 13.12.1 КоАП РФ), либо нарушение установленных требований к обороту информации относится к разряду злостных (ст. 330.1 УК РФ).

В-пятых, с учетом способа совершения деликтов в области оборота информации соискателем выделены группы правонарушений, совершаемых посредством несоблюдения порядка и правил: распространения информации; ее хранения; защиты; обращения с информацией; а также совершаемые посредством несанкционированного разглашения информации.

Во втором параграфе – «Субъективные признаки правонарушений в области оборота информации» - дается характеристика субъективной стороны юридических составов рассматриваемых деяний и характеристика лиц, привлекаемых за их совершение к административной ответственности.

Автором отмечается, что понимание специфики правонарушений в области оборота информации невозможно без изучения особенностей субъектов данных правонарушений, которые, вне зависимости от вида основной категории таких субъектов (физическое лицо, должностное лицо, юридическое лицо), в подавляющем количестве случаев относятся к группе субъектов специальных, обозначенных в диспозиции либо в санкции конкретной правовой нормы, расположенной в Особенной части КоАП РФ, и наделенных в дополнение к общим признакам субъектов деликта (физическое, должностное и юридическое лицо) некоторыми особыми характеристиками.

Сравнительный анализ правовых норм Особенной части КоАП РФ и административно-правовых норм российского информационного законодательства позволил выделить группу специальных субъектов рассматриваемых административных правонарушений, характерных именно для этого вида деликтов, так как на них законом возложены специфические обязанности и распространены особые запреты в области оборота информации, обусловленные занимаемой ими должностью, выполняемой работой, осуществляемой деятельностью, получаемой услугой: оператор обработки персональных данных (ст. 13.11 КоАП РФ); субъекты критической информационной инфраструктуры Российской Федерации (ч. 3 ст.13.12.1 КоАП РФ); редакция средства массовой информации, вещатель или издатель информации (ст.13.15.1 КоАП РФ); респондент (ст. 13.19 КоАП РФ); оператор

государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (ст. 13.19.1 КоАП РФ); акционерное общество, профессиональный участник рынка ценных бумаг, управляющая компания акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда либо специализированный депозитарий акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда (ч.1 ст. 13.25 КоАП РФ); страховщик (ч. 3. ст. 13.25 КоАП РФ); оператор почтовой связи (ст. 13.26 КоАП РФ); организатор распространения информации в сети «Интернет» (ст. 13.31 КоАП РФ); аккредитованный удостоверяющий центр (ст. 13.33 КоАП РФ); оператор связи, оказывающий услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (ст. 13.34 КоАП РФ); оператор сети связи общего пользования (ст. 13.38 КоАП РФ); организатор сервиса обмена мгновенными сообщениями (ст. 13.39); оператор поисковой системы (ст. 13.40 КоАП РФ).

Примечательно, что административная правоспособность у таких специальных субъектов, обязанных соблюдать правила оборота информации, возникает в связи с различными обстоятельствами: государственная регистрация; получение лицензии; назначение на должность; решение работодателя; принятие обязательства по договору; получение запроса; издание правового акта, устанавливающего специальные режимы функционирования субъектов и режимы оборота информации, что подтверждается соответствующими документами.

Исходя из анализа законодательства и правоприменительной практики, автор приходит к выводу, что подавляющее большинство правонарушений в области оборота информации совершается лицами, имеющими доступ к информации ограниченного распространения в силу своих функциональных обязанностей по занимаемой должности. В итоге информация, представляющая собой определенную ценность и находящаяся под защитой государства, становится предметом противоправного посягательства в результате действий именно тех лиц, которые имеют к ней официальный легальный доступ, и обязаны

в соответствии с законом осуществлять с такой информацией и в отношении нее предписываемые законом действия. Таким образом, диссертант замечает, что круг профессиональных обязанностей лица относительно оборота информации и его должностное положение, прямо влияющее на степень доступа к различного вида информации (гостайна, ограниченный доступ, персональные данные и т.д.), определяют, в том числе, перечень деяний, которые могут совершить такие лица.

Раскрывая субъективную сторону составов административных правонарушений в области оборота информации, соискатель подчеркивает, что ее конструктивные признаки не обличаются таким многообразием, как признаки объективные. Причем для многих составов деликтов характерны обе формы вины, т.е. противоправное деяние признается соответствующим видом административного правонарушения независимо от того, совершено оно умышленно или по неосторожности. Это особо характерно для составов правонарушений, где объективная сторона сформулирована как нарушение правил, предусмотренных другими нормативными актами (нормы с бланкетными диспозициями). Одни из этих правил могут быть нарушены только действиями, и для таких правонарушений наиболее характерна умышленная форма вины. Нарушение других правил, предусмотренных этим же нормативным актом, проявляется в бездействии, которое предполагает как умышленную, так и неосторожную формы вины. Нормы с бланкетными диспозициями присутствуют во всех указанных выше главах КоАП РФ. Кроме того, почти в каждой из них имеется некоторое число составов административных правонарушений, объективная сторона которых выражена в форме конкретного бездействия: непредоставление требуемых сведений, несвоевременное предоставление требуемой информации и т.п. Субъективная сторона таких составов тоже характеризуется альтернативной формой вины. Вместе с тем вина в конструкции субъективной стороны ряда составов, где противоправное деяние осуществляется в форме бездействия, выражена в форме умысла. Подобное характерно для составов, где объективная сторона проявляется в сокрытии информации о некоторых событиях (например, об

авиационном происшествии - ст.11.30 КоАП РФ, о внезапном падеже или массовом заболевании животных – ст.10.7 КоАП РФ, об источнике заражения ВИЧ – инфекцией – ст.6.1 КоАП РФ и т.п.), либо деяние характеризуется признаком злостности несоблюдения установленных правил.

В свете сказанного автор подчеркивает важность для правоприменителей, осуществляющих квалификацию деяний на всех стадиях и этапах производства по делам о правонарушениях в сфере оборота информации, понимания того, каким образом конкретные формы вины отражаются в административно-деликтных нормах, устанавливающих ответственность за правонарушения в информационной сфере, тем более, что прямого указания на это в исследуемых правовых нормах не содержится. В данных случаях приходится ориентироваться на сам характер противоправного деяния, оцениваемый с позиции правоприменительного усмотрения с учетом судебной практики и в рамках здравого смысла.

Третья глава диссертации – «Реализация административной ответственности за правонарушения в области оборота информации» - посвящена характеристике процессуального порядка привлечения к административной ответственности лиц, совершивших правонарушения в области оборота информации.

В первом параграфе – «Проблемы квалификации административных правонарушений в области оборота информации» - автором рассматриваются обстоятельства, негативно влияющие на процесс юридической оценки деяний, связанных с нарушением правил, установленных в информационной сфере.

Рассмотрев процесс квалификации исследуемых правонарушений, автор замечает, что он обусловлен рядом обстоятельств: а) множество субъектов правоприменения, осуществляющих противодействие указанным деликтам; б) отсутствие у большинства из таких субъектов (за исключением сотрудников правоохранительных органов) юридического образования либо специальной подготовки; в) изобилие бланкетных и отсылочных норм, устанавливающих ответственность за данные административные правонарушения; г) большое

количество случаев конкуренции общих и специальных административно-деликтных норм, расположенных в разных главах Особенной части КоАП РФ; д) нередкие случаи конкуренции норм административно-деликтного и уголовного законодательства Российской Федерации; е) наличие обширных примечаний к некоторым деликтным нормам; ж) постоянное (практически ежегодное) обновление данного сегмента административно-деликтного законодательства. В итоге соискатель приходит к выводу, что без учета данных обстоятельств процесс квалификации указанных правонарушений будет несостоятелен.

Исследование правонарушений, предусмотренных в главе 13 КоАП РФ, привело соискателя к заключению, что отдельные составы содержащихся там деликтов потеряли свою актуальность и не находят применения в практической правоохранительной деятельности (статьи 13.24. и 13.11.1 КоАП РФ).

Кроме того, автор аргументирует предложение о выведении из действующей редакции КоАП РФ частей 3-5 статьи 20.1, согласно которым признана возможность совершения мелкого хулиганства в сети Интернет. При этом диссертант предполагает, что мелкое хулиганство не может быть совершено в информационно-телекоммуникационной сети исходя из сущности и содержания данного правонарушения. Изучение его квалифицирующих признаков показало, что ни один из них (нецензурная брань в общественном месте, оскорбительное приставание к гражданам, уничтожение либо повреждение чужого имущества) не свойственен противоправному деянию, характеризующемуся законодателем как мелкое хулиганство в сети Интернет.

Анализ полномочий правоприменителей, противодействующих правонарушениям в информационной сфере и участвующих в квалификации таких деяний, приводит автора к выводу, что существующие рамки компетенции органов внутренних дел по предупреждению, выявлению, пресечению правонарушений в области оборота информации, а также по привлечению нарушителей к ответственности не отвечают требованиям правовой действительности и препятствуют реализации органами внутренних дел имеющегося правоохранительного потенциала. Ввиду этого представляется

оправданным расширением правоохранных полномочий органов внутренних дел в исследуемой сфере относительно нарушений установленного порядка распространения среди детей информации, причиняющей вред их здоровью или развитию, а также связанных с распространением информации, содержащей публичные призывы к осуществлению экстремистской и террористической деятельности.

Во втором параграфе – «Особенности производства по делам об административных правонарушениях в области оборота информации» - характеризуются особенности осуществления производства по делам об административных правонарушениях в исследуемой сфере, обусловленные специфическими свойствами информационного пространства.

Автор обращает внимание на то, что процесс реализации административной ответственности за правонарушения в области оборота информации осложняется спецификой правил, определяющих содержание всего оборота информации и его отдельных сегментов, которая проявляется в процессе установления, сбора, анализа и оценки доказательств по делам о таких правонарушениях.

Особое внимание автор уделяет характеристике проводимых экспертиз по рассматриваемым категориям дел, приходя в итоге к выводу, что практику проведения экспертиз не следует ограничивать случаями разбирательства по делам об административных правонарушениях, связанных со злоупотреблением свободой массовой информации, распространив такую форму получения доказательств на дела, связанные с нарушением правил защиты информации и нарушением законодательства в области персональных данных.

Диссертант обосновывает утверждение, что использование специальных знаний в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях, совершенных в исследуемой области посредством современных информационных технологий и электронных средств связи, позволяет в полной мере установить, задокументировать и полноценно изучить обнаруженные доказательства, обеспечив тем самым соблюдение принципов

всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств совершения конкретного административного правонарушения.

Рассмотрев влияние характера места совершения административного правонарушения на вид и размер избираемой меры административной ответственности, автор доказывает, что предписание учитывать место совершения правонарушения при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области оборота информации является избыточным.

В **заключении** диссертации представлены итоги диссертационной работы, систематизированы ее научно значимые положения, выводы и предложения, определены перспективные направления дальнейшего исследования проблемы.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, входящих в перечень ВАК Минобрнауки России:

1. *Зиборов О.В., Джафарова Н.Т.* Некоторые особенности административной ответственности за правонарушения в области оборота информации // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 2. С. 200-202 (0,21/0,14 п.л.).

2. *Джафарова Н.Т.* Крайняя необходимость и малозначительность деяния при совершении административных правонарушений в области оборота информации // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2019. № 4. С. 30-33 (0,25 п.л.).

3. *Стащенко С.П., Джафарова Н.Т.* К вопросу об административной ответственности за правонарушения в киберпространстве // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 4. С. 213-217 (0,31/0,2 п.л.).

4. *Джафарова Н.Т.* Административно-правовое регулирование отношений, складывающихся в Интернет-пространстве // «Юридическая наука и правоохранительная практика». 2020. № 4 (54). С. 74-81 (0,76 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

1. *Джафарова Н.Т.* Некоторые особенности административных правоотношений в области оборота информации // Актуальные проблемы административного права и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России. 2019. С. 255-257 (0,2 п.л.);

2. *Джафарова Н.Т.* О некоторых аспектах, возникающих при производстве по делам об административных правонарушениях в области оборота информации // Актуальные проблемы административного права и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2020. С.264-266 (0,2 п.л.);

3. *Джафарова Н.Т.* Некоторые проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области оборота информации на стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Сборник статей по материалам Всероссийской научной конференции с международным участием «Актуальные проблемы науки административного права» («Лазаревские чтения-2020»). Москва, 2020. С. 209-214 (0,4 п.л.);

4. *Зиборов О.В., Джафарова Н.Т.* Некоторые аспекты регулирования административных правоотношений в области оборота информации в деятельности зарубежных государств // В сборнике: Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых. Под руководством Р.Б. Осокина. 2019. С. 28-30 (0,2/0,1 п.л.);

5. *Джафарова Н.Т.* К вопросу о разграничении административной и уголовной ответственности при совершении деликтов в информационном пространстве // Актуальные вопросы права и правоприменения: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 16 окт. 2020 г. / редкол.: О. М. Шуваева [и др.]. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России. 2021. С. 68-70 (0,2 п.л.);

6. *Зиборов О.В., Джафарова Н.Т.* Влияние процесса цифровизации на развитие административного законодательства // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки: материалы конференции: в 5 ч. Ч. 5. — Москва: РГ-Пресс, 2021. С. 33-36 (0,26/0,17 п.л.);

7. *Джафарова Н.Т.* Основания административной ответственности за правонарушения в области оборота информации // Сборник: Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых. Москва, 2020. С. 28-30 (0,2 п.л.).

Джафарова Найля Тахировна

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ
ОБОРОТА ИНФОРМАЦИИ**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать _____._____ 2021 г.

Формат 60×90/16. Объем 1,25 п.л.

Тираж 100 экз. Заказ №