

На правах рукописи

САВЧИШКИН

Дмитрий Борисович

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В ОБЛАСТИ СВЯЗИ И ИНФОРМАТИЗАЦИИ**

Специальность 12.00.14 –

административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Винокуров Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Савостин Алексей Анатольевич

кандидат юридических наук, доцент
Елисеев Андрей Викторович

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Российская таможенная академия»

Защита диссертации состоится 13 октября 2011 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» сентября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Становление и развитие информационного общества в Российской Федерации происходит в сложной и противоречивой обстановке. Негативные процессы, происходящие в общественной жизни России, оказывают самое непосредственное влияние на развитие информационных отношений и их надлежащую правовую охрану. Это нельзя признать удовлетворительным в силу целого ряда причин, прежде всего связанных с тем, что в настоящее время информация играет важную роль в жизнедеятельности любого общества, а также отдельно взятого человека. Представить себе работу органов государственной власти и органов местного самоуправления в условиях информационного вакуума в демократическом обществе просто невозможно, вместе с тем большое количество самой разнообразной информации, которая содержится на бумажных и электронных носителях, требует особого административно-правового регулирования, а также установления специальных мер юридической ответственности за различные правонарушения в этой сфере.

Но, несмотря на важность и объективную необходимость в информационном обеспечении личности, общества и государства, утверждать, что в нашей стране сформирован оптимальный правовой режим оборота информации, пока, к сожалению не приходится. Российская Федерация по информационному обеспечению органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также граждан находится далеко от передовых позиций в мировом обществе. Более того, прослеживается отрицательная динамика. Так, по показателю использования информационно-коммуникационных технологий наша страна опустилась с 56-й позиции в 2009 г. на 92-ю - в 2010 г.

Следует отметить, что, помимо позитивных моментов и развития процессов информатизации, информация оказывает и негативное воздействие на общество в целом, а также и на отдельных граждан. В этой связи представляется необходимым совершенствовать административно-правовой механизм предос-

тавления информации, механизм информационного обмена, а также механизм реализации мер юридической ответственности за различные нарушения в области связи и информатизации.

В особом совершенствовании, на наш взгляд сегодня, нуждается механизм применения мер административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации. Данный вывод следует из того, что ежегодно в нашей стране совершаются десятки тысяч административных правонарушений в области связи и информатизации. Отметим, что меры рассматриваемого вида юридической ответственности обеспечивают охрану разнообразных общественных отношений. В этой связи институт административной ответственности неоднократно был предметом самостоятельного научного исследования. Однако рассматриваемый институт в информационной сфере не получил детального изучения. Поэтому исследование административной ответственности в области связи и информатизации представляется актуальным и своевременным.

Степень научной разработанности темы исследования. Говоря о теоретической основе проведенного исследования, необходимо сказать, что в работе использованы труды ученых-административистов, которые занимались изучением содержания института административной ответственности, в частности работы А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, А.С. Дугенца, А.П. Коренева, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной, В.Д. Сорокина, Б.В. Россинского, А.П. Шергина, О.М. Якубы и др.

Помимо специальной научной литературы по административному праву, в ходе исследования рассматривались труды специалистов в области информационного права, в частности, были изучены работы А.Б. Агапова, И.Л. Бачило, Ю.М. Батурина, А.Б. Венгерова, В.Н. Лопатина, А.А. Тедеева, М.А. Федотова, А.А. Фатьянова и др.

При подготовке диссертации также исследовались научные труды, в которых в том или ином аспекте рассматривается институт юридической ответственности: С.С. Алексеева, О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородского, Д.А. Липинского, О.Э. Лейста, А.В. Малько, Н.С. Малеина и др.

На сегодняшний день можно с большой долей уверенности утверждать, что институт административной ответственности исследовался весьма обстоятельно, однако говорить о том, что он достаточно эффективно реализуется в области связи и информатизации пока не приходится. В этой связи исследования административной ответственности в рассматриваемой сфере представляется актуальным как с теоретической, так и с практической точек зрения.

Объект диссертационного исследования. Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, которые складываются в связи с реализацией мер административной ответственности в области связи и информатизации.

Предметом диссертационного исследования является комплекс проблем научного и прикладного характера, связанных с реализацией механизма административной ответственности в области связи и информатизации, состояние законности и правопорядка в рассматриваемой сфере.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является изучение института административной ответственности в области связи и информатизации и подготовка предложений по совершенствованию механизма его реализации.

Цель диссертационного исследования предопределила решение следующих взаимосвязанных задач:

- определение специфических особенностей административной ответственности в области связи и информатизации;
- раскрытие принципов административной ответственности в области связи и информатизации;

- классификация составов административных правонарушений в области связи и информатизации;
- определение направлений использования зарубежного опыта реализации административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации;
- раскрытие оснований административной ответственности в области связи и информатизации;
- анализ правовых основ административной ответственности в области связи и информатизации;
- определение специфики правоотношений, которые складываются в связи с реализацией мер административной ответственности в области связи и информатизации;
- характеристика актов применения мер административной ответственности в области связи и информатизации.

Методология и методика диссертационного исследования. Методологическую основу диссертации составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, философские, теоретические, эмпирические методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический, сравнительного правоведения), методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки).

Эмпирическая база исследования. Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной и административной практики, касающиеся рассмотрения публично-правовых споров в области связи и информатизации. В частности, в ходе исследования было изучено 110 административных дел о нарушениях законодательства о связи и информатизации.

Было изучено также 59 протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами Федеральной службы по надзору в

сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций охватывающий период с 2008 по 2010 г.г. В ходе исследования было исследовано 48 материалов контрольных проверок предприятий связи, которые были осуществлены должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. В ходе исследования использовано 62 письменных предупреждений вынесенных должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, которые направлены юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по теле- и радиовещанию за нарушение лицензионных условий и требований законодательства о связи и информатизации, охватывающий период с 2009 по 2010 гг.

Научная новизна диссертации. В диссертации на основе изучения теоретических источников и материалов практики установлены специфические особенности административной ответственности в области связи и информатизации, раскрыты принципы административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации. В диссертации также определены перспективные направления использования зарубежного опыта в сфере установления административной ответственности в области связи и информатизации. В исследовании раскрыт материальный и процессуальный механизм реализации административной ответственности в области связи и информатизации. В работе дана характеристика нормам административного права, правоотношениям, а также актам реализации административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации и сформулированы предложения по совершенствованию механизма реализации административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации.

Проведенное исследование позволило автору сформулировать и вынести на защиту следующие положения:

1. Административная ответственность в области связи и информатизации является видом юридической ответственности (включающая как материальные,

так и процессуальные составляющие), состоящая в применении к физическим, должностным и юридическим лицам административных наказаний, которые имеют своей целью предупреждение и пресечение правонарушений в области связи и информатизации.

Спецификой административной ответственности в рассматриваемой сфере является то, что составы административных правонарушений, посягающие на соответствующие отношения, носят межотраслевой характер. Так, рассматриваемые административные правонарушения касаются не только связи и информатизации, но смежных общественных отношений, в частности отношений в системе государственной службы, финансов и др. то есть тех сфер публичной деятельности, где информация является предметом специального правового регулирования.

2. Составы административных правонарушений в области связи и информатизации могут быть закреплены как на федеральном уровне, так и в законодательстве субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом в законодательстве субъектов РФ об административных правонарушениях необходимо исключить дублирование в отношении данных составов, когда они уже на федеральном уровне.

3. Принципы административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации – это нормативно закрепленные, основополагающие предписания, на которых строится реализация указанного правового института и которые направлены на достижение целей данного вида юридической ответственности и отражают ее специфику. Принципы реализации административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации образуют определенную систему, в которой каждый из принципов играет свою роль, автором предложена система дифференциации соответствующих принципов исходя из материальных и процессуальных составляющих института административной ответственности.

4. Учитывая зарубежный опыт установления и реализации юридической ответственности в области связи и информатизации коллективных субъектов административного права, доказывається целесообразность для формирования действенного механизма привлечения к административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства о связи и информатизации закрепления в ст. 2.1 КоАП РФ положения о том, что вина юридического лица, совершившего административное правонарушение, определяется исходя из вины должностных лиц, которые представляют это юридическое лицо, в связи с чем все процессуальные действия должны осуществляться в отношении соответствующих должностных лиц.

5. В целях повышения эффективности реализации мер административной ответственности в области связи и информатизации, предлагается авторская концепция дифференциации соответствующих составов административных правонарушений. Так, в главе 13 КоАП РФ представляется необходимым произвести классификацию составов административных правонарушений в области информатизации, учитывающую аспекты, связанные с поиском, получением и передачей информации, ее производством, а также распространением.

6. В целях защиты прав пользователей мобильных телефонов целесообразно установить меры административной ответственности за действия связанные с рассылкой SMS сообщений оскорбительного характера, а также содержащих заведомо ложную информацию.

7. Административные правонарушения в области связи и информатизации посягают на конституционные права граждан, затрудняют работу органов государственной власти и управления, расследование таких правонарушений требует значительных временных затрат. В этой связи доказывається целесообразность дополнения ст. 28.7 КоАП России положением, распространяющим возможность проведения административного расследования по фактам нарушения законодательства в области связи и информатизации.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что разработанные в ходе исследования предложения могут способствовать совершенствованию механизма реализации мер административной ответственности в области связи и информатизации. Практическая значимость исследования определена также и тем, что в ходе исследования разработаны предложения по совершенствованию материальных и процессуальных механизмов реализации мер административной в области связи и информатизации. В ходе исследования подготовлены методические рекомендации по сбору и закреплению доказательств по делам об административных правонарушениях в области связи и информатизации.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что в ней обобщены различные точки зрения относительно института административной ответственности, определены направления реализации мер административной ответственности в области связи и информатизации. В исследовании определены конструктивные составляющие механизма реализации мер административной ответственности в области связи и информатизации. В ходе исследования разработаны также авторские определения, которые могут внести определенный вклад в развитие института административной ответственности.

Апробация результатов диссертационного исследования. Отдельные положения диссертационного исследования были изложены в форме докладов на научно-практических конференциях: «Проблемы информатизации региона» (Красноярск, 2007), «Интернет и современное общество» (СПб., 2008), «Преподавание информационных технологий в Российской Федерации» (Йошкар-Ола, 2009), «Информационные технологии и системы» (М., 2010).

Некоторые положения диссертации внедрены в учебный процесс Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России и используются при чтении лекции по теме «Актуальные проблемы борьбы с административными правонарушениями в области связи и информатизации», а так-

же внедрены в практическую деятельность «Межрегиональной коллегии адвокатов «ТОАП».

Результаты проведенного исследования отражены в пяти научных публикациях, три статьи по теме исследования опубликованы в журнале, рекомендованном Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Объем и структура работы. Объем и структура работы соответствуют цели и задачам исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается выбор темы диссертационного исследования, ее актуальность, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, раскрываются методологический и методический подходы к решению поставленных задач, новизна исследования, его теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации результатов исследования.

Первая глава диссертации – **«Теоретические основы административной ответственности за нарушения законодательства в области связи и информатизации»** – состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* – **«Понятие и особенности административной ответственности за нарушения законодательства в области связи и информатизации»** – отмечается, что становление информационного общества, информационно-коммуникационных систем объективно требует развития соответствующего законодательства, а также совершенствования форм и методов работы органов государственной власти и управления.

В современный период органы государственной власти и управления, хозяйствующие субъекты и граждане не могут обойтись без использования ин-

формационных технологий, а также современных средств связи. Развитие информационных технологий и средств связи осуществляется весьма интенсивно, в настоящее время обществом востребованы многие достижения в информационной сфере. Информатизация разнообразных аспектов публичного управления, экономической деятельности имеет весьма позитивные моменты, которые, безусловно, сказываются на скорости и качестве передачи информации. Информационные технологии и средства связи дают возможность получать необходимую информацию самого различного содержания и характера. Однако наряду с положительными аспектами развития информационных технологий и средств связи, следует отметить и отрицательные аспекты соответствующих процессов.

Информационные технологии, а также передаваемая с их помощью информация могут представлять весьма серьезную опасность как для общества в целом, так и для конкретных потребителей соответствующей информации. Современные средства связи используются не только для общения людей и передачи соответствующей информации, но и как орудие совершения правонарушений. В этой связи следует поддержать принятие Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». В настоящее время необходимо сформировать административно-правовой механизм реализации соответствующего закона, а также обеспечить его действие адекватными мерами административной ответственности.

В целях обеспечения правопорядка в области развития процессов информатизации и связи необходимо использовать разнообразные правовые, организационные и технические средства. При этом следует учитывать, что нельзя отдавать приоритет какому-либо из средств. Все имеющиеся у государства возможности и средства должны использоваться в комплексе, только такой подход может дать определенный позитивный результат в деле обеспечения правопорядка в области развития связи и информатизации. Однако, конечно же нельзя

не отметить, что центральное место в механизме обеспечения правопорядка в области связи и информатизации принадлежит правовым средствам. Обусловлено это тем, что все организационные и технические действия, осуществляемые в рассматриваемой сфере должны соответствовать требованиям правовых норм. В свою очередь, отметим также, что в деле обеспечения правопорядка в области связи и информатизации реализуются различные правовые средства, однако центральное место в этой системе занимают средства административно-правового характера. К числу этих средств относятся, например мероприятия контрольно-надзорного характера, разрешительная и юрисдикционная деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и др. Административно-правовые средства обеспечения правопорядка в области связи и информатизации представляют собой определенную систему, где каждое из средств выполняет свою роль. Особое место в данной системе принадлежит мерам административной ответственности. Такой вид юридической ответственности является самым распространенным в рассматриваемой сфере.

Так, по информации Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, в 2010 г. было проведено более 7 500 плановых и внеплановых мероприятий по надзору и контролю за соблюдением законодательства в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, а также соблюдением лицензионных условий, установленных в лицензиях на осуществление телевизионного вещания и радиовещания.

Из общего количества мероприятий, 853 проверки были проведены в отношении организаций телерадиовещания, из них внеплановых проверок – 162. За нарушение лицензионных условий и требований законодательства юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по теле- и радиовещанию, было вынесено 250 письменных предупреждений и направлено 104 предписания об устранении выявленных нарушений.

За неоднократные нарушения условий лицензии на осуществление деятельности по теле- и радиовещанию аннулированы лицензии у 5 юридических лиц. За нарушение требований ст. 4 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» вынесено 74 предупреждения. За 2010 г. за нарушение требований ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации» должностными лицами управлением контроля и надзора в сфере массовых коммуникаций центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций вынесено 17 письменных предупреждений, из них: за использование СМИ для осуществления экстремистской деятельности – 7; за распространение сведений о способах, методах изготовления и использования наркотических средств – 4; за пропаганду порнографии – 4; за разглашение сведений, прямо указывающих на личность несовершеннолетнего, без согласия самого несовершеннолетнего и его законного представителя – 2. Кроме того, направлено в редакции средств массовой информации 11 писем предупредительно-профилактического характера о недопустимости нарушения законодательства о средствах массовой информации и иного законодательства Российской Федерации.

Нужно сказать, что меры административной ответственности, реализуемые в области связи информатизации, постоянно находятся в развитии. Так, в 2010 г. в новой редакции изложена ст. 5.39 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за отказ в предоставлении информации. Кроме того, глава 13 КоАП РФ дополнена статьями: 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». Соответствующие изменения внесены также и в процессуальные нормы ч. 1 ст. 23.1, ч. 2 ст. 28.3 и ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ.

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что мерам административной ответственности принадлежит центральное место в механизме охраны общественных отношений в области связи и информатизации. Особенностью рассматриваемых мер является то, что они выступают в качестве составной части административного принуждения. Реализация мер административной ответственности возможна только при сочетании предписаний как материального, так и процессуального характера, эти меры применяются к физическим, должностным и юридическим лицам и преимущественно носят имущественный характер.

Во *втором параграфе* – «**Принципы административной ответственности за нарушения законодательства в области связи и информатизации**» – утверждается, что вопрос о принципах административной ответственности практически не исследован. В научной литературе преимущественно анализируются принципы административного процесса или того или иного административного производства. Принципы, на которых должен строиться механизм реализации мер административной ответственности, законодательством закреплены недостаточно четко, что отражается на качестве применения соответствующих административно-правовых санкций вообще и в области связи и информатизации, в частности.

В диссертации показано, что административная ответственность представляет собой средство принуждения, которое применяется к соответствующим субъектам. В этой связи можно выделить принципы, отражающие статику административной ответственности, а также принципы, отражающие динамику административной ответственности в области связи и информатизации. Кроме того, необходимо учитывать самостоятельное значение процессуальных принципов, т.к. административная ответственность – это процесс реализации соответствующих санкций. В этой связи институт административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации должен основываться на общих, специальных и процессуальных принципах. Необходимо так-

же учитывать, что принципы административной ответственности за нарушение законодательства в области связи и информатизации приобретают императивный характер только после их нормативного закрепления. Таким образом, принципы административной ответственности за нарушение законодательства в области связи и информатизации, так или иначе, между собой взаимосвязаны и образуют определенную систему, в которой каждый из принципов играет свою роль.

В диссертации раскрывается каждая из названных групп принципов административной ответственности, на основании чего формулируются предложения по совершенствованию реализации мер административной ответственности в области связи и информатизации.

В *третьем параграфе* – **«Направления использования зарубежного опыта установления и реализации ответственности за нарушение законодательства в области связи и информатизации»** – обосновано, что исследование обозначенной проблемы, вызвано объективной необходимостью определения путей ее решения, а также выработке конкретных научно-практических рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования общественных отношений в области связи и информатизации на основании учета и использования зарубежного опыта.

В работе дана развернутая характеристика законодательных актов ряда зарубежных государств в области административно-правового регулирования, приводится содержание ряда законодательных актов, на основании этого отмечается, что эффективность средств административного принуждения в области связи и информатизации во многом зависит в современный период от развития международного сотрудничества в исследуемой сфере административно-правового регулирования.

Ряд зарубежных государств имеет большой опыт обеспечения правопорядка в области развития информационных систем и связи, и это опыт по мнению автора, следует учитывать в Российской Федерации при совершенствовании

разрешительной системы в области информатизации, в сфере развития глобальных компьютерных систем, сертификации средств связи, в сфере защиты персональных данных, а также иной конфиденциальной информации.

Помимо использования опыта юрисдикционной, разрешительной, контрольно-надзорной деятельности в области связи и информатизации в зарубежных государствах, необходимо также учитывать ряд рекомендаций международных организаций, направленных на совершенствование административно-правового регулирования информационных отношений, а также практики применения мер юридической ответственности к субъектам, неправомерно использующим современные информационные технологии и средства связи.

Вторая глава диссертации – «Механизм реализации административной ответственности за нарушения законодательства в области связи и информатизации» – состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе – «Понятие и основание реализации механизма административной ответственности за нарушения законодательства в области связи и информатизации» – утверждается, что механизм реализации административной ответственности за нарушение законодательства в области связи и информатизации возможен только при наличии соответствующих оснований, а как известно, основанием применения мер административной ответственности является административное правонарушение.

Административное правонарушение в области связи и информатизации – это деяние, за которое предусмотрена административная ответственность, административные наказания, состоящие как в имущественных, в частности, административный штраф, так и в неимущественных ограничениях правонарушителя, например, предупреждение и др.

Понятие административного правонарушения, закрепленное в КоАП РФ, содержит общие признаки, присущие всем без исключения административным правонарушениям. Однако каждый вид административного правонарушения имеет свои специфические признаки, характеризующие деяние, его последст-

вия и личность правонарушителя. Описание признаков состава административного правонарушения содержится в диспозициях статей Особенной части КоАП РФ. Однако в них указываются не все признаки состава, а лишь те, которые характерны для соответствующего вида административного правонарушения и необходимы для его индивидуализации. Указания на иные признаки состава административного правонарушения – общие для всех административных правонарушений – содержатся в нормах Общей части КоАП РФ. Так, в тексте статьи, предусматривающей, например, ответственность за «повреждение телефонов-автоматов» (ст. 13.24 КоАП), отсутствует указание на ряд общих признаков соответствующего административного правонарушения.

Такой подход представляется правильным, тем не менее, для объективной квалификации названного правонарушения, в примечании к соответствующей статье было вполне оправданно закрепить, что под повреждением телефона-автомата понимается причинение ему такого вреда, когда ценность телефона-автомата понижается настолько, что он не может быть пригоден без восстановления или исправления для использования его по своему функциональному назначению.

Правильное понимание содержания той или иной статьи Особенной части КоАП РФ невозможно при ее изолированном рассмотрении, вне связи с другими статьями данного акта. Определение признаков любого состава административного правонарушения в области связи и информатизации требует не только анализа соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ, но и обращения к нормам Общей части, содержащим указания на признаки, обязательные для любого состава административного правонарушения, а также к иным нормативным правовым актам.

Следует отметить еще раз, что статьи Общей и Особенной частей КоАП РФ содержат указание не на все признаки административных правонарушений.

Каждое административное правонарушение, как явление реальной действительности обладает множеством своеобразных признаков. В частности, ад-

министративное правонарушение в области связи и информатизации может быть совершено в общественном месте, в дневное или вечернее время, с использованием технических средств и др. Однако далеко не все признаки совершенного административного правонарушения имеют юридическое значение.

Достаточно часто административные правонарушения в области связи и информатизации совершаются юридическими лицами. Как показывает исследование, целый ряд зарубежных государств столкнулись с существенным ростом правонарушений в области связи информатизации, которые совершаются коллективными субъектами. В связи с этим они пошли по пути освоения института ответственности юридических лиц (как уголовной, так и административной). В настоящее время уголовная ответственность юридических лиц в области связи и информатизации установлена в Австрии, Бельгии, Голландии, Дании, Канаде, Норвегии США, Франции Южной Кореи, Японии и некоторых других странах. Административная ответственность юридических лиц в той же сфере установлена в Германии, Италии и Португалии. Этот институт широко используется и в юридической практике Европейского союза.

Рассматриваемый институт административного права доказал свою состоятельность в законодательстве целого ряда индустриально развитых зарубежных государств, где он существует уже на протяжении довольно длительного времени. Учитывая зарубежный опыт установления и реализации юридической ответственности в области связи и информатизации коллективных субъектов административного права, было бы вполне оправдано для формирования действенного механизма привлечения к административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства о связи и информатизации, в ст. 2.1 КоАП РФ закрепить положение о том, что вина юридического лица, совершившего административное правонарушение, определяется исходя из вины должностных лиц, которые представляют это юридическое лицо.

Во втором параграфе – «Нормы права в механизме реализации административной ответственности за нарушения законодательства в облас-

ти связи и информатизации» – отмечается, что нормативная основа административной ответственности в области связи и информатизации, носит достаточно сложный характер. Для реализации мер административной ответственности в соответствующей сфере недостаточно опираться только на предписания КоАП РФ или закон субъекта Российской Федерации, который устанавливает административную ответственность. Объясняется это тем, что информационные правоотношения являются объектом регулирования значительного количества федеральных законов, а также принятых на их основе подзаконных нормативных правовых актов. Поэтому, чтобы понять смысл и содержание диспозиции соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ, необходимо обращаться к нормативным предписаниям, которые находятся в соответствующих нормативных правовых актах.

Следует также учитывать и весьма специфическую сферу воздействия, где действуют не только юридические, но технические предписания. Развитие связи и информатизации невозможно без использования соответствующих технических средств, аппаратов и т.п. В этой связи у правоприменителя возникает целый ряд проблем при выявлении и квалификации административных правонарушений, а также в ходе производства по соответствующему административному правонарушению.

Развитие информационного законодательства, формирование процедур права доступа граждан и юридических лиц, электронных административных регламентов и др., обуславливает объективную необходимость в более дифференцированном распределении в Особенной части КоАП РФ составов административных правонарушений в области связи и информатизации. Сегодня уже нельзя признать достаточным существование только одной главы 13 КоАП РФ, в которую помещены составы административных правонарушений, как в области связи, так и в области информатизации.

Учитывая перспективы развития сети Интернет, роста числа участников различного рода социальных сетей, развитие электронной почты, электронных

административных регламентов, электронной цифровой подписи, а также мобильных средств связи и др., существует объективная необходимость разделения главы 13 КоАП РФ на несколько глав. В предполагаемые главы КоАП РФ было бы вполне целесообразно поместить административные правонарушения в области связи и отдельно административные правонарушения в области информатизации и развития информационных технологий.

Это позволит увеличить количество административно-правовых механизмов защиты участников информационных отношений, обеспечит защиту пользователей мобильных телефонов, поможет сформировать противодействие тем социальным угрозам, которые идут через глобальные компьютерные сети, а также через различные средства массовой информации.

В третьем параграфе – «Правоотношения в механизме реализации административной ответственности за нарушения законодательства в области связи и информатизации» – показывается, что реализация мер административной ответственности в области связи и информатизации обуславливает возникновение целого ряда правоотношений как материального, так и процессуального характера. Объясняется это природой любого юридического процесса, а также особенностями производства по делам об административных правонарушениях. Государство в лице уполномоченных субъектов берет на себя целый ряд обязательств по обеспечению правопорядка в ходе реализации правоотношений в области связи и информатизации.

Так, используя разнообразные формы и методы государство, как субъект юрисдикционных правоотношений, обеспечивает потребности общества в качественных услугах связи и информационно-коммуникационных технологиях, оказывает содействие развитию массовых коммуникаций и обеспечению свободы массовой информации, а также создает условия для реализации гражданами свобод слова и творчества. Государство обеспечивает защиту прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, а также создает условия для совершенствования контрольно-надзорных и разрешительных

функций в механизме оптимизации предоставления публичных услуг в информационной сфере.

Говоря непосредственно о правоотношениях, связанных с реализацией мер административной ответственности в области связи и информатизации, необходимо отметить, что специфической особенностью соответствующих административных правоотношений является то, что в них обязательно участвует орган исполнительной власти или должностное лицо его представляющее. Обусловлено это тем, что возбуждать дело об административном правонарушении, составлять соответствующие юрисдикционные акты по итогам контрольно-надзорного мероприятия могут только уполномоченные законом должностные лица.

Правоотношения, связанные с реализацией мер административной ответственности возникают с момента возбуждения соответствующего административного дела и оканчиваются исполнением вынесенного постановления. В ходе производства по делам об административных правонарушениях возникают различные правоотношения, значительная часть которых носит процессуальный характер. Административно-процессуальные отношения в определенной степени уменьшают императивный характер административных правоотношений. Это связано с состязательностью административного процесса, а также с целым рядом гарантий, которые предоставляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Следует отметить, что выявить правонарушителя в рассматриваемой сфере достаточно сложно. Кроме того, определенную сложность представляет собой формирование доказательственной базы. Это требует значительных временных затрат, обусловленных проведением каких-либо исследований, экспертиз и др. В этой связи было бы вполне целесообразно дополнить ст. 28.7 КоАП РФ предписанием, что по делам об административных правонарушениях в области связи и информатизации проводится административное расследование.

В четвертом параграфе – «Акты применения в механизме реализации административной ответственности за нарушения законодательства в области связи и информатизации» – отмечается, что меры административной ответственности за нарушение законодательства о связи и информатизации могут быть реализованы только после вынесения соответствующих правоприменительных актов. Необходимо сказать, что правоприменительные акты являются важной составляющей в механизме реализации мер административной ответственности в области связи и информатизации. Акты применения норм административного права включаются в механизм административно-правового регулирования, как средство индивидуализации прав, обязанностей и мер юридической ответственности. Кроме того, в соответствующих правоприменительных актах фиксируются обстоятельства дела об административном правонарушении, посягающем на отношения в области связи и информатизации.

Акт применения нормы административного права является объективированным выражением административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти или конкретного должностного лица по применению предписаний КоАП РФ, в котором фиксируются соответствующие данные по разрешаемому делу об административном правонарушении. Так, вследствие вынесения соответствующих правоприменительных актов, возбуждается дело об административном правонарушении, закрепляются собранные доказательства и др.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении в области связи и информатизации, уполномоченными лицами могут быть вынесены следующие акты: постановление о назначении административного наказания, постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении и др.

Таким образом, правоприменительные акты приводят в движение административно-юрисдикционный механизм. В настоящее время для повышения эффективности реализации мер административной ответственности в области свя-

зи и информатизации, необходимо совершенствовать качество правоприменительной деятельности, а также четко закреплять в правоприменительных актах обстоятельства совершенного административного правонарушения в области связи и информатизации.

В *заключении* содержатся основные выводы и предложения, изложенные в диссертационном исследовании, наиболее значимые из которых отражены в тексте данного автореферата при характеристике отдельных разделов работы.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. *Савчишкин Д.Б.* К вопросу об административной ответственности в информационной сфере // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 5. – С. 64-72 (0,5 п.л.).

2. *Савчишкин Д.Б.* Административная ответственность как средство обеспечения информационной безопасности // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 55-63 (0,8 п.л.).

3. *Савчишкин Д.Б.* Информационно-административное правонарушение: понятие, признаки, состав // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 7. – С. 71-82 (0,9 п.л.).

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. *Савчишкин Д.Б.* Квалификация административных правонарушений в информационной сфере // Полицейская деятельность. – 2011. – № 3. – С. 52-57 (0,5 п.л.).

5. *Савчишкин Д.Б.* Административная ответственность в информационном праве // Полицейская деятельность. – 2011. – № 4. – С. 36-40 (0,4 п.л.).

Подписано в печать 02.09. 2011 г. Заказ № ____.
Формат 60x84 1/16. Объем 1,4 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.