

К. С. Петров

ОБ АНТИОБЩЕСТВЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НАРУШЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ

K. S. Petrov

ANTISOCIAL ON ADMINISTRATIVE OFFENCES RELATING TO THE INFRINGEMENT RUSSIAN FEDERATION LEGISLATION ON STATE SECRETS

Статья посвящена рассмотрению одного из ключевых аспектов разграничения административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о государственной тайне: на основе анализа различных подходов, имеющих в научной и учебной литературе, а также положений действующего законодательства об административной и уголовной ответственности проведено исследование, касающееся наличия признака общественной опасности у административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации о государственной тайне. Сделан вывод о том, что такие административные правонарушения обладают признаком общественной вредности, но при этом они лишены признака общественной опасности.

Ключевые слова: государственная тайна; юридическая ответственность за нарушение законодательства РФ о государственной тайне; административная ответственность за нарушение законодательства РФ о государственной тайне; признаки административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства РФ о государственной тайне; юридический состав административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства РФ о государственной тайне; общественная опасность административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства РФ о государственной тайне.

The article considers one of the key aspects of the demarcation of the administrative and criminal liability for violations of the law of the Russian Federation on the state secret: based on the analysis of the various approaches available to the scientific and educational literature, as well as the provisions of the current legislation on civil and criminal liability investigated regarding the presence of signs of public danger in administrative offenses related to violation of the legislator of the Russian Federation on the state secret. It is concluded that such administrative offenses have a sign of social harm, but they do not have the characteristic of public danger.

Keywords: state secret; the legal responsibility for the violation of Russian legislation on state secrets; administrative responsibility for violation of Russian legislation on state secrets; signs of administrative offenses related to the violation of Russian legislation on state secrets; the legal structure of administrative offenses related to the violation of Russian legislation on state secrets; public danger of administrative offenses related to the violation of Russian legislation on state secrets.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 года «О государственной тайне» за нарушения за-

конодательства Российской Федерации о государственной тайне могут наступать четыре вида юридической ответственности



сти: гражданско-правовая, дисциплинарная, административная, либо уголовно-правовая ответственность [24, ч. 1 ст. 26]. Вместе с тем до настоящего времени в российском законодательстве нет четких критериев, которые дали бы возможность отграничить различные виды правонарушений в данной области. Отсутствие таких критериев приводит к тому, что на практике бывает достаточно сложно установить, какое правонарушение в каждом конкретном случае имело место, возникают серьезные затруднения при оценке его характера, а также его квалификации в соответствии с законом. Один из краеугольных камней связан с разграничением административной и уголовной ответственности в данной области.

Антиобщественная сущность любого правонарушения проявляется в том, что оно обязательно влечет за собой наступление вредных последствий, либо создает угрозу их наступления. Внешнее проявление таких последствий может быть различно. Оно может находить выражение в материальном, осязаемом вреде, либо во вреде нематериальном. В последнем случае вред нельзя точно определить, однако он есть, поскольку любое правонарушение наносит ущерб охраняемым правом общественным отношениям, дезорганизует их. В этой связи все правонарушения разграничивают по признаку материального и формального состава.

Вопрос о соотношении административных правонарушений и преступлений исследовался в научной и учебной литературе целым рядом авторов, которые представляли школы административного и уголовного права, а также теории государства и права.

Так, еще в конце 40-х годов прошлого века об этом писал Н. Д. Дурманов [6, с. 287—301]. Специально исследовали этот вопрос А. Е. Лунев [14], О. Ф. Шишов [30; 31], Д. Н. Бахрах [1, с. 43—50], И. А. Галаган [3], В. Ф. Фефилова [29], В. Ф. Ломакина [13], А. И. Мурзинов [20], Е. В. Львович [15], И. В. Маштаков [18], Э. А. Васильев [2], Н. Ф. Кузнецова [11] и другие авторы.

Несмотря на достаточно большое количество серьезных фундаментальных исследований в этой области вопрос о разграничении преступления и административного правонарушения до сих пор носит весьма дискуссионный характер. Прежде всего вызывает споры вопрос о критериях их разграничении.

В первую очередь неоднозначно мнение ученых по поводу того, можно ли

считать административное правонарушение общественно опасным деянием. В научной литературе сложились два подхода к решению данного вопроса. Часть авторов придерживается мнения о том, что все правонарушения опасны для общества, при этом административные правонарушения отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности. Такую точку зрения высказывали в различное время многие авторы: В. Д. Меньшагин [19, с. 19], О. Ф. Шишов [30], А. Е. Лунев [14, с. 45], И. А. Галаган [4, с. 252—254], В. Ф. Фефилова [28, с. 5—6], Ю. М. Козлов [10, с. 165—166], В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин [16, с. 183], Е. В. Грызунова [5, с. 23], В. К. Бабаев [22, с. 433] и др.

Так, например, А. Е. Лунев определяет административный проступок как «виновное общественно опасное действие или бездействие, нарушающее установленные полномочными органами государства правила... влекущее административную ответственность». При этом он прямо указывает на то, что административный проступок отличается от преступления меньшей степенью общественной опасности.

Другие авторы, в целом отрицая наличие у административного правонарушения признака общественной опасности, допускают возможность наличия этого признака у некоторых административных правонарушений [6, с. 290; 12, с. 9; 18, с. 5].

Подводя итог рассмотрению первого подхода, необходимо отметить, что большинство работ, в которых высказывалась точка зрения об общественной опасности административного правонарушения, были подготовлены в период, когда предусматривалась возможность применения административной ответственности не только за совершение административного правонарушения, но и преступления [25¹], а также была установлена уголовная ответственность за неоднократное нарушение определенных правил [21; 27²]. Учитывая данные обстоятельства, следует признать, что в определенный период времени отдельные административные правонарушения обладали признаком общественной опасности.

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 февраля 1977 года № 5200-IX «О порядке применения мер административного взыскания к лицам, освобожденным от уголовной ответственности в соответствии со статьей 43 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик» действовал до 21 декабря 2001 года.

² Ст. 198 УК РСФСР от 27 октября 1960 года «Нарушение правил паспортной системы» действовала до 25 декабря 1991 года.

Сторонники второго подхода придерживаются иной точки зрения, в соответствии с которой преступления обладают общественной опасностью, а административные правонарушения — общественной вредностью, не являясь при этом общественно опасными деяниями. Такой точки зрения придерживаются: О. М. Якуба [32], А. И. Марцев [17, с. 34], Е. В. Львович [15, с. 134—136], Э. А. Васильев [2, с. 17—18], Н. Ф. Кузнецова [11, с. 205], Е. В. Епифанова [7, с. 40—47], а также многие другие современные авторы.

Для того чтобы окончательно определиться в отношении наличия признака общественной опасности у административного правонарушения, на наш взгляд, следует проанализировать позицию законодателя по данному вопросу.

В российском законодательстве понятие административного правонарушения было сформулировано в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, принятых Верховным Советом СССР 23 октября 1980 года. Оно было принято за основу Кодексом об административных правонарушениях РСФСР от 20 июня 1984 года [8], в соответствии со ст. 10 которого под административным правонарушением (проступком) признавалось посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность. При этом в Кодексе содержалось прямое указание на то, что административная ответственность за правонарушения наступает, если они по своему характеру не влекут за собой уголовной ответственности.

В 2001 году, когда был принят Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [9], в нем в целом были сохранены сложившиеся подходы к определению административного правонарушения. В соответствии с ним административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Таким образом, ни в КоАП РСФСР 1984 года, ни в действующем в настоящее время КоАП РФ законодатель при

определении административного правонарушения не указывает на его общественную опасность. Более того, в дальнейшем в КоАП РФ законодатель, говоря об административном правонарушении, прямо указывает на наличие у него вредных последствий. Так, например, в ст. 2.2 КоАП РФ, определяя формы вины административного правонарушения, законодатель говорит о его вредных последствиях. О них же речь идет в п. 5 и 6 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ, при рассмотрении обстоятельств, смягчающих административную ответственность. Неоднократно о вреде речь идет в особенной части КоАП РФ, особенно в главе 81.

Кроме того, интересен тот факт, что в ч. 2 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации в развитие определения преступления законодатель указывает на то, что не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного Уголовным кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности. Из этого можно сделать вывод о том, что при отграничении преступления от иных правонарушений в качестве основополагающего его признака законодателем рассматривается именно признак общественной опасности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что любое правонарушение обладает признаком общественной вредности, и лишь правонарушения, которые являются преступлениями, характеризуются наличием общественной опасности.

В этой связи следует остановиться на рассмотрении критериев наличия общественной опасности. Обратимся для этого к анализу схожих административных правонарушений и преступлений. В настоящее время их достаточно большое количество, поэтому назовем только некоторые из них: ст. 6.8 КоАП РФ предусматривает ответственность за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозку растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, а ст. 228 УК РФ — за незаконные приобретение, хранение, перевозку, изготовление, переработку наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные приобретение, хранение, перевозку растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества,

¹ См.: Статьи 8.13, 8.16, 8.21, 8.31 КоАП РФ.





либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества. Статья 7.27 КоАП РФ предусматривает ответственность за мелкое хищение, ст. 158 УК РФ — за кражу, ст. 159, 159¹—159⁵ УК РФ — за различные виды мошенничества, ст. 160 УК РФ — за присвоение или растрату. Статья 7.12 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав, а ст. 146 УК РФ — за нарушение авторских и смежных прав, ст. 147 УК РФ — нарушение изобретательских и патентных прав. Статья 20.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за мелкое хулиганство, а ст. 213 УК РФ — за хулиганство. Анализ таких административных правонарушений и преступлений свидетельствует о том, что основной критерий, по которому они различаются — размер причиненного ущерба. Вместе с тем общественную опасность правонарушению могут придавать такие признаки, как специфика (особая охрана) предмета правонарушения; место, средства, способ совершения; мотивы совершения; использование служебного положения; а также совершение правонарушения группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Следует отметить, что в последнее время наметилась тенденция, в соответствии с которой законодатель фактически закрепил еще один признак, придающий ряду правонарушений признак общественной опасности, — это повторность административного правонарушения. Так, в настоящее время ст. 212.1 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. В его качестве признается нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования лицом, которое ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние более двух раз в течение ста восьмидесяти дней. Наряду с этим с 1 июля 2015 года в УК РФ появилась новая ст. 264¹ «Нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию» [23]. В соответствии с ней введена уголовная ответственность за управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, подвергнутым административному наказанию за управление транспортным средством в состоянии опьянения или за невыполнение законного требования

уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Объективность данного признака в настоящее время является весьма спорной по целому ряду причин. Во-первых, по нашему мнению, одно и то же деяние не может приобретать или терять признак общественной опасности в зависимости от кратности его совершения. Административные правонарушения и преступления, как мы уже говорили ранее, отличаются друг от друга качественно. Во-вторых, не понятен критерий, положенный законодателем в основу выделения деяний, подпадающих под административную преюдицию. Неясно, по какой причине не установлена уголовная ответственность за повторное совершение мелкого хулиганства, причинение вреда средней тяжести здоровью потерпевшего в результате нарушения правил дорожного движения, за подпадающий под административную ответственность незаконный оборот наркотических средств, а также иные административные правонарушения, которые имеют составы, близкие к юридическим составам ряда преступлений. В-третьих, внесение таких новаций в Особенную часть УК РФ, как представляется, не укладывается в логику иных норм уголовного, а также административного права. В частности норм, касающихся определенных преступлений и административного правонарушения. Более того не понятно, как они корреспондируются, например, с положением п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ, которая прямо указывает на то, что повторное совершение однородного административного правонарушения, то есть совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, является обстоятельством, отягчающим административную ответственность.

Применительно к нарушению установленных правил в сфере защиты государственной тайны уголовная ответственность в настоящее время предусмотрена несколькими статьями Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ [26]: ст. 275 предусматривает уголовную ответственность за государственную измену, 276 — за шпионаж, 283 — за разглашение государственной тайны, 283¹ — за незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну, 284 — за утрату документов, содержащих государственную тайну. Эти статьи предусматривают уголовную ответственность как за посяга-

тельство на государственную тайну извне государства, так и внутри самой Российской Федерации.

В свою очередь, административная ответственность за нарушение законодательства о государственной тайне установлена ч. 3, 4 и 7 ст. 13.12 «Нарушение правил защиты информации», а также ч. 2 ст. 13.13 «Незаконная деятельность в области защиты информации» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Объективная сторона административных правонарушений в области обращения сведений, составляющих государственную тайну, состоит в том, что виновный:

а) Нарушает условия, предусмотренные выданной ему лицензией на проведение работ, связанных с использованием и защитой информации, составляющей государственную тайну, созданием средств, предназначенных для защиты информации, составляющей государственную тайну, осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите информации, составляющей государственную тайну (ч. 3 ст. 13.12 КоАП РФ);

б) использует несертифицированные средства, предназначенные для защиты информации, составляющей государственную тайну (ч. 4 ст. 13.12);

в) нарушает иные требования, установленные законодательством о защите информации, составляющей государ-

ственную тайну, если такие действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 7 ст. 13.12);

г) осуществляет деятельность, связанную с использованием и защитой информации, составляющей государственную тайну, созданием средств, предназначенных для защиты информации, составляющей государственную тайну, осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите информации, составляющей государственную тайну, без соответствующей лицензии, либо с просроченной лицензией (ч. 2 ст. 13.13 КоАП РФ).

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что административные правонарушения за нарушения законодательства Российской Федерации о государственной тайне могут быть совершены как в форме действия (административные правонарушения, предусмотренные ч. 4 ст. 13.12 и ч. 2 ст. 13.13, — только в форме действия), так и путем бездействия (например, когда не соблюдаются условия лицензирования). Они обладают признаком общественной вредности, который находит выражение в том, что в результате их совершения причиняется реальный вред охраняемым законом интересам, либо создается угроза причинения такого вреда. При этом, в отличие от преступлений, совершаемых в этой области, они лишены признака общественной опасности.

Литература

1. Бахрах, Д. Н. Административная ответственность / Д. Н. Бахрах. — Пермь, 1966. — 193 с.
2. Васильев, Э. А. Административное правонарушение и преступление: общие черты и различия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Э. А. Васильев. — М., 2007. — 22 с.
3. Галаган, И. А. Административная ответственность в СССР: государственное и материально-правовое исследование / И. А. Галаган ; науч. ред. В. С. Основин. — Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1970. — 252 с.
4. Галаган, И. А. Административная ответственность в СССР: государственное и материально-правовое исследование / И. А. Галаган // Иван Александрович Галаган и его научное наследие ; под. ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2010. — 544 с.
5. Грызунова, Е. В. Правонарушение и юридическая ответственность в их соотношении : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е. В. Грызунова. — Саратов, 2002. — 246 с.
6. Дурманов, Н. Д. Понятие преступления / Н. Д. Дурманов. — М. : Изд-во Академии наук СССР, 1948. — 315 с.
7. Епифанова, Е. В. Общественная опасность как научная категория, законодательная дефиниция: история и современность : монография / Е. В. Епифанова. — М. : Юрлитинформ, 2012. — 152 с.
8. Кодекс об административных правонарушениях РСФСР от 20 июня 1984 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1984. — № 27. — Ст. 909 (с послед. изм. и доп.).
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (Ч. I). — Ст. 1 (с послед. изм. и доп.).
10. Козлов, Ю. М. Основы советского административного права : пос. для слушат. / Ю. М. Козлов. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М. : Знание, 1979. — 208 с.



11. Кузнецова, Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений / Н. Ф. Кузнецова. — М. : ИД «Городец», 2007. — 336 с.
12. Ломакина, В. Ф. Теоретические вопросы разграничения административных проступков и смежных с ними преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. Ф. Ломакина. — М., 1980. — 26 с.
13. Ломакина, В. Ф. Теоретические вопросы разграничения административных проступков и смежных с ними преступлений : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. Ф. Ломакина. — М., 1980. — 182 с.
14. Лунев, А. Е. Административная ответственность за правонарушение / А. Е. Лунев. — М. : Госюриздат, 1961. — 186 с.
15. Львович, Е. В. Должностное злоупотребление: проблемы криминализации, квалификации и отграничения от правонарушений, не являющихся преступными : дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.08 / Е. В. Львович. — Саратов, 2004. — 212 с.
16. Манохин, В. М. Российское административное право : учебник / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. — 2-е изд., испр. и доп. — Саратов : Изд-во Саратовской гос. академии права, 2003. — 496 с.
17. Марцев, А. И. Законодательное закрепление понятия преступления / А. И. Марцев // Вопросы учения о преступлении и ответственности. — Омск, 1998.
18. Маштаков, И. В. Сравнительно-правовая характеристика правонарушений : дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / И. В. Маштаков. — Тольятти, 2005. — 211 с.
19. Меньшагин, В. Д. Преступления против обороны СССР : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / В. Д. Меньшагин. — М. : ВЮА, 1951. — 45 с.
20. Мурзинов, А. И. Преступление и административное правонарушение. Общие черты и различия : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / А. И. Мурзинов. — М., 1983. — 241 с.
21. Об ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 апреля 1958 года // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1958. — № 9. — Ст. 198.
22. Общая теория права : курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. — Н. Новгород, 1993. — 544 с.
23. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 528-ФЗ // Рос. газ. — 2015. — 12 янв.
24. О государственной тайне : Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 // СЗ РФ. — 1997. — № 41. — Ст. 4673 (с послед. изм. и доп.).
25. О порядке применения мер административного взыскания к лицам, освобожденным от уголовной ответственности в соответствии со статьей 43 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 февраля 1977 года № 5200-IX // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1977. — № 7. — Ст. 117 (с послед. изм. и доп.).
26. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954 (с послед. изм. и доп.).
27. Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1960. — № 40. — Ст. 591 (с послед. изм. и доп.).
28. Фефилова, В. Ф. Преступление и проступок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / В. Ф. Фефилова. — М. : МГУ им. М. В. Ломоносов, 1976. — 23 с.
29. Фефилова В. Ф. Преступление и проступок : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / В. Ф. Фефилова. — М. : МГУ им. М. В. Ломоносов, 1976. — 199 с.
30. Шишов, О. Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве / О. Ф. Шишов // Советское государство и право. — 1961. — № 6. — С. 64—73.
31. Шишов О. Ф. Преступление и административный проступок в советском праве : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / О. Ф. Шишов. — М., 1962.
32. Якуба, О. М. Вопросы административной ответственности в свете дальнейшего укрепления социалистической законности / О. М. Якуба // Ученые записки Харьковского юридического института. — Вып. XII. — Харьков, 1958. — С. 32.

ПЕТРОВ Константин Сергеевич, канд. юрид. наук, преподаватель кафедры теории государства и права, Московский институт государственного и муниципального управления. 107045. г. Москва, ул. Сретенка, д. 30. E-mail: kspetrov5@gmail.com.

PETROV Konstantin Sergeyevich, PhD, professor of the Department of Theory of State and Law of the Moscow Institute of State and Municipal Administration. 107045. Ul. Sretenka, d. 30. E-mail: kspetrov5@gmail.com.

For citation: **K. S. Petrov**. Antisocial on administrative offences relating to the infringement Russian Federation legislation On State Secrets

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 5(53).2015. pp. 81—86.

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 5 (53)/2015