

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Пашенко И.Ю. — Контрсанкционная информация и ограничение распространения информации в условиях санкционного давления на Российскую Федерацию // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 3. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.3.43820 EDN: VKMARZ URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43820

Контрсанкционная информация и ограничение распространения информации в условиях санкционного давления на Российскую Федерацию

Пашенко Илья Юрьевич

ORCID: 0000-0002-1445-2126

кандидат юридических наук

советник аппарата, избирательная комиссия Краснодарского края

350000, Россия, Краснодарский край, г. Краснодар, ул. Гимназическая, 30, -

✉ ilpa@mail.ru



[Статья из рубрики "Публичное право: новые проблемы и реалии"](#)

DOI:

10.7256/2306-9945.2023.3.43820

EDN:

VKMARZ

Дата направления статьи в редакцию:

16-08-2023

Аннотация: В статье исследована контрсанкционная информация – новая категория или разновидность информации для отечественного информационно-правового регулирования. Понятие «контрсанкционная информация» появилось в законодательстве в связи с усилением санкционного давления иностранных государств на Российскую Федерацию в начале 2022 года. Регулирование порядка распространения такой информации призвано снизить риски принятия ограничительных мер в отношении российских юридических и физических лиц, являющихся участниками внешнеэкономической деятельности. Автор рассматривает указанные нормы об информации, в частности дефиницию, анализирует ограничения, возникающие вследствие признания информации контрсанкционной, обстоятельства, связанные с наступлением юридической ответственности. В процессе исследования применялись научные методы: анализ, обобщение, сопоставление, моделирование. Применение формально-юридического метода и системного толкования позволили сформировать

представление о контрсанкционной информации. Рассматриваемая проблематика практически не исследована в отечественной науке. Сделано предположение о том, что законодатель формулирует новый специальный правовой режим информации в условиях развития контрсанкционного регулирования, обеспечивая защиту частных и публичных интересов. При этом анализируются риски, которые возникли в деятельности субъектов, свободно распространяющих информацию, в том числе массовую. В результате проведенного исследования сформулирован вывод о том, что в условиях действия санкций сокращается свобода информации, а объемы ранее открытой и доступной неограниченному кругу лиц информации могут постепенно уменьшаться в связи с развитием контрсанкционного регулирования.

Ключевые слова:

информация, контрсанкционная информация, распространение информации, сведения, правовой режим информации, санкции, ограничительные меры, недружественные страны, внешнеэкономическая деятельность, информационное законодательство

С принятием Федерального закона от 14 июля 2022 года № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» отечественное регулирование было дополнено новыми понятиями: контрсанкционная информация и распространение контрсанкционной информации. Примечательно, что указанный законодательный акт внес изменения в другой нормативный акт – Федеральный закон от 8 марта 2022 года № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 46-ФЗ). Рассматриваемые понятия включены в ст. 21.4 Федерального закона № 46-ФЗ, который не содержит прямых отсылок к текстам Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», регулирующего распространение информации в сети Интернет, и Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации», регулирующего распространение массовой информации. Федеральный закон № 46-ФЗ опосредованно расширяет информационно-правовое регулирование в Российской Федерации в особых политических условиях 2022 года.

Норма о контрсанкционной информации сконструирована необычно с учетом юридической техники, традиционно применяемой для разработки запретов, предписаний, дозволений в рамках информационно-правового регулирования, ведь частично она имеет декларативный характер. Можно отметить, что в нее заключены положения, которые не получили регулятивной нагрузки и отражают политическую, а не правовую природу отношений. В частности, в норме содержится указание на несоблюдение международного права, действия недружественных государств и иных субъектов международных отношений, введение санкционного режима, необходимость защиты национальных интересов, обеспечение стабильности и безопасности в Российской Федерации. Такая декларация отражает обстоятельства и ценности, на которые ориентировался законодатель при создании нормы, однако однозначно оценить их полезную роль в уяснении содержания регулирования сложно. При этом декларации содействуют пониманию текста нормативно-правового акта, убеждая в необходимости его исполнения, а также способствуют осознанию причин и целей его принятия [\[1, с. 188\]](#).

Декларативные нормы, как правило, помещаются в преамбулу законодательного акта. Размещение декларации непосредственно перед дефиницией не только отчасти усложняет восприятие содержания регулирования, но и может противоречить традиционным логическим правилам построения структуры акта и нормы.

Сформулированное законодателем определение контрсанкционной информации допускает его широкое толкование. Контрсанкционная информация – сведения любого характера о совершенных или планируемых к совершению российскими физическими и (или) юридическими лицами - участниками внешнеторговой деятельности сделках, распространение которых может повлечь за собой введение в отношении сторон таких сделок иностранными государствами, государственными объединениями, союзами и (или) международными организациями, совершающими недружественные и противоречащие международному праву действия в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и граждан Российской Федерации, мер ограничительного характера. Фактически под контрсанкционной информацией законодатель понимает сведения о внешнеторговой деятельности в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности и правами на них в целях обеспечения потребностей внутреннего рынка Российской Федерации, в результате раскрытия которых существует риск введения односторонних санкций со стороны отдельных субъектов международных отношений. Если соотнести данное понятие с нормой, юридически определяющей содержание внешнеэкономической деятельности в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле», то можно отметить не только иной порядок расположения объектов особой предпринимательской деятельности, но и отсутствие в определении контрсанкционной информации упоминания инвестиционной и иной деятельности, включая производственную кооперацию. Таким образом, можно выдвинуть предположение о том, что указанный режим информации не распространяется на широкое направление деятельности в области вложения инвестиций и совокупности практических действий по их реализации.

Законодатель дает характеристику сведениям, которые составляют контрсанкционную информацию – производственные, технические, экономические, организационные и другие. Незакрытый перечень позволяет определить, что это могут быть любые сведения, связанные с осуществлением внешнеэкономической деятельности в области внешней торговли товарами, работами, услугами, информацией и (или) интеллектуальной собственностью. Такие сведения не могут быть распространены без согласия обладателя информации как в сети Интернет, так и в средствах массовой информации. При этом указание на сеть Интернет и СМИ не случайно, ведь они выступают хоть и ключевыми, но лишь дополнительными «пространствами», которые несут наиболее явные риски для возможного и потенциального нарушения установленного ограничения. Ограничение не стоит рассматривать как запрет, это лишь препятствие, которое при соблюдении указанных в законе условий может быть преодолено – в частности, путем получения письменного согласия от обладателя контрсанкционной информации.

Ограничение распространения по закону установлено в отношении неопределенного круга лиц, что подразумевает препятствия не только при использовании сети Интернет и СМИ для передачи контрсанкционной информации, но и иных способов коммуникации (письменно, устно и т.д.). Такая информация может охватывать не только уже сложившиеся правоотношения, но и предполагать связь с будущими – в части планируемых к заключению сделок, в отношении которых ведутся переговоры, т.е. осуществляется обмен информацией. Соответственно, для такой информации

целесообразна выработка правил обеспечения конфиденциальности или неразглашения сторонами отношений.

Стоит обратить внимание на саму конструкцию статьи о распространении информации – законодатель устанавливает ограничение распространения контрсанкционной информации в качестве стандартного правила, рассматривая его не как фактор формирования специального правового режима информации, а регулируя фактические обстоятельства распространения особой по содержанию информации. Дефиниция контрсанкционной информации следуешь лишь после указания на возможность распространения.

В юридической науке правовые режимы информации традиционно связывают с установлением доступа к ней. С учетом действующего регулирования наличие доступа к информации предполагает возможность ее получения и использования, оставляя также возможности для распространения и передачи. При этом специальные правовые режимы информации характеризуются особенностями, в числе которых отмечается необходимость обеспечения охраны и защиты информации, ограничение свободного распространения информации определенного содержания, отсутствие временных периодов для совершения действий, наличие ответственности за нарушения и другими [\[2, с. 10\]](#). Отнесение контрсанкционной информации к информации, имеющей специальный правовой режим регулирования, теоретически имеет основания. Текст Федерального закона № 46-ФЗ в рассматриваемой части не исчерпывается декларативными и дефинитивными нормами, указанием на условие распространения информации. Так, в законе указаны: информация, которая не может быть признана контрсанкционной – сведения, составляющие государственную и коммерческую тайну, в отношении которых установлен ограниченный доступ, обязательные для размещения и использования в информационных системах, обязательные для распространения; специальные субъекты, для которых не требуется письменное получение согласия; требование об уведомлении лиц о том, что информация отнесена к контрсанкционной в соответствии с действующим законодательством; обстоятельства, прекращающие действие ограничений для распространения контрсанкционной информации.

По смыслу режим контрсанкционной информации близок к режимам государственной и коммерческой тайн, однако отличается от них отсутствием требований к соблюдению и обеспечению необходимого порядка действий по защите информации. Схожесть формальная, так как внешнеэкономическая деятельность вполне может быть соотнесена с целями защиты сведений, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации, либо обеспечения конфиденциальности информации, позволяющей увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду индивидуальным предпринимателям или коммерческим организациям. Фактическое разграничение можно произвести в зависимости от действий обладателя информации, который определит соответствующий регулированию либо наиболее предпочтительный режим. Как и требования в части соблюдения режима коммерческой тайны по установлению порядка работы с информацией, для режима контрсанкционной информации целесообразна фиксация правил в локальных документах (актуально для российского юридического лица). При этом особенности работы с такой информацией ее обладатель определяет самостоятельно, что позволит в случае нарушения ограничений ее распространения привлечь к ответственности виновных лиц.

При реализации рассматриваемых норм необходимо на практике обеспечить баланс

между конфиденциальностью информации и свободой ее распространения. Из текста законодательного акта не следует, на какие уполномоченные государственные органы возложены соответствующие полномочия. Можно предположить, что их следует определить в зависимости от того, каким субъектом может быть допущено нарушение и какие требования будут преследовать обладатели контрсанкционной информации. Несмотря на комплексное регулирование отношений, складывающихся в указанной сфере, особое значение имеет добросовестность и разумность действий лиц, располагающих и получивших доступ к контрсанкционной информации.

За нарушение режима контрсанкционной информации может наступить различная ответственность. Административная ответственность наступает по ст. 13.14 КоАП РФ, устанавливающей санкции за разглашение информации с ограниченным доступом. Помимо этого, участник внешнеэкономической деятельности, права которого могут быть нарушены распространением данной информации, вправе потребовать возмещения убытков в рамках гражданского законодательства. К настоящему времени практика привлечения к ответственности за нарушение ограничений распространения контрсанкционной информации не сформирована.

Существуют практические риски, возникшие вследствие появления в законодательстве новой разновидности информации, которые заметно усложняют процесс защиты прав. Так, существенно затрудняется в российской юрисдикции осуществление деятельности зарубежных правообладателей по защите интеллектуальной собственности, поскольку проблематично обеспечить получение информации законными способами из-за существующих ограничений. С ограничениями в своей деятельности также могут столкнуться редакции средств массовой информации, освещающие экономику и международную торговлю.

Другая проблема толкования данных норм связана с неоднозначным пониманием субъекта, который дает согласие на распространение контрсанкционной информации. Во внешнеэкономических сделках, как правило, участвует множество сторон. Такие сделки могут быть сложными по составу и количеству участников. Достаточно ли получения согласия от одной стороны, являющейся российским физическим или юридическим лицом – вопрос остается открытым, ответ на него не содержится в действующем законодательстве. Полагаем, что такого согласия будет недостаточно, если негативные последствия в виде санкций наступят в отношении иных участников внешнеэкономической деятельности, которые также являются российскими резидентами. В научной литературе можно встретить позицию, в соответствии с которой проблема определения сторон является значимой, а запреты и ограничения распространения информации не способствуют полной минимизации рисков в рассматриваемых отношениях [\[3, с. 107\]](#).

Проблемы применения данных норм связаны с тем, что порой сложно установить причинно-следственную связь между событиями явно – раскрытием информации, отнесением информации к контрсанкционной, наступлением последствий в виде принятия ограничительных мер. При этом в процессе спора необходимо не только признать информацию контрсанкционной (обосновать отнесение к ней), но и установить в случае отсутствия последствий на определенный момент времени, что они могли либо не могли наступить (например, в отношении планируемых сделок). Иными словами, широкое толкование понятия может привести к тому, что в одних ситуациях информация может квалифицироваться в качестве контрсанкционной, а в иных – не являться таковой. Кроме того, фактически невозможен учет временного фактора в действиях сторон –

одностороннее введение ограничительных мер со стороны государств, как показывает практика, зачастую является длительным процессом, без указания на конкретную информацию и источник ее распространения при принятии такого решения. Поэтому можно предположить, что нормы о контрсанкционной информации отчасти носят «профилактический характер», предостерегая физические и юридические лица от возможных действий с информацией в текущих политических обстоятельствах. Таким образом, создавая условия для защиты определенной информации, законодатель формирует правовую неопределённость для отдельных категорий лиц, осуществляющих информационную деятельность.

Свобода поиска, получения, распространения информации законным способом и деятельность средств массовой информации нередко затрагиваются современными санкционными ограничениями [\[4, с. 148\]](#). Отечественная система санкционного и контрсанкционного регулирования активно начала формироваться в 2022 году. Базовый законодательный акт – Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах», как и указы Президента РФ, и распоряжения Правительства РФ не содержат упоминание информации (сведений, сообщений, данных) в контексте мер, принимаемых одним государством в ответ на влекущие негативные последствия действия иного государства, объединения, союза или международной организации. Исключением является Федеральный закон от 4 июня 2018 года № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств», регулирующий вопросы обмена информацией между российскими и зарубежными кредитными организациями. Указанный акт регулирует лишь организационные аспекты информационной деятельности в условиях санкционного режима, но не создает условия для легального выделения новой разновидности информации, требующей особого правового регулирования. Аналогичный вывод справедлив в отношении Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» в части деятельности владельцев информационных ресурсов в сети Интернет и средств массовой информации.

Условия санкционного давления на государство ожидаемо приводят к тому, что объемы открытой, свободно распространяемой и доступной для неопределенного круга лиц информации, имеющей особую значимость для обеспечения и защиты публичных интересов в силу своего содержания, уменьшаются. Примером таких действий является Постановление Правительства РФ от 12 марта 2022 года № 351, согласно которому организации-эмитенты вправе не раскрывать или частично раскрывать информацию о выпуске ценных бумаг. Указанный акт принят в целях защиты участников фондового рынка в условиях санкционного давления со стороны иностранных государств и организаций. Таким образом, путем ограничения распространения информации обеспечиваются интересы как эмитентов ценных бумаг, так и государства, стремящегося стабилизировать финансово-экономическую ситуацию. При этом не стоит забывать о том, что информационная открытость выступает важным фактором эффективности развития различных отношений, а ограничения информации могут приводить к возникновению ненадлежащей практики [\[5, с. 114\]](#). Другой пример – Постановление Правительства РФ от 28 мая 2019 года № 680, в соответствии с которым антимонопольный орган вправе не размещать информацию в сети Интернет о поступающих ходатайствах для согласования сделок и иных действий, если лицо находится под действием ограничительных мер зарубежных государств, или кредитная организация отнесена к категории уполномоченных по законодательству о государственном оборонном заказе.

Очевидно, что нормы о контрсанкционной информации направлены на защиту частных и публичных интересов в условиях санкционного давления на Российскую Федерацию, хотя и не исключают возникновение правовых противоречий, которые предстоит разрешить судебным органам на практике при возникновении споров. Регулирование отдельных информационных отношений в условиях санкций на текущий момент нашло содержательное отражение в тексте Федерального закона № 46-ФЗ, что выглядит адекватным ответом на вызовы, которые заставляют законодателя искать способы стабилизации экономической ситуации внутри государства легальными инструментами.

Библиография

1. Кашанина Т.В. Юридическая техника: М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
2. Братановский С.Н. Сущность и виды специальных правовых режимов информации // Гражданин и право. 2012. № 9. С. 3-17.
3. Дораев М., Шабалина А. Запрет распространения контрсанкционной информации (комментарий к статье 21.4 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ) // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение / Оборонно-промышленный комплекс: управление, экономика и финансы, право. 2022. № 10. С. 103-107.
4. Шахназаров Б. А. Санкционное право: понятие, предмет, метод, нормативный состав // Актуальные проблемы российского права. 2022. В. 17. № 7. С. 143-149.
5. Якушева Е. Е. Раскрытие и предоставление информации эмитентами ценных бумаг в условиях санкций // Lex russica (Русский закон). 2021. Т. 74. № 8. С. 110-117.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

РЕЦЕНЗИЯ

на статью на тему «Контрсанкционная информация и ограничение распространения информации в условиях санкционного давления на Российскую Федерацию».

Предмет исследования.

Предложенная на рецензирование статья посвящена актуальным вопросам распространения информации в условиях санкционного давления на Российскую Федерацию. Автор рассматривает категорию «контрсанкционная информация», которая недавно появилась в отечественном законодательстве, а также предлагает авторское толкование установленных правовых норм. В качестве конкретного предмета исследования выступили нормы законодательства, мнения ученых, материалы деловой юридической практики.

Методология исследования.

Цель исследования прямо в статье не заявлена. При этом она может быть ясно понята из названия и содержания работы. Цель может быть обозначена в качестве рассмотрения и разрешения отдельных проблемных аспектов вопроса о сущности категории «контрсанкционная информация», а также о толковании законодательства, связанного с применением названного явления. Исходя из поставленных цели и задач,

автором выбрана методологическая основа исследования.

В частности, автором используется совокупность общенаучных методов познания: анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция, другие. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить и разделить выводы различных научных подходов к предложенной тематике, а также сделать конкретные выводы из материалов деловой юридической практики.

Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором активно применялся формально-юридический метод, который позволил провести анализ и осуществить толкование норм действующего законодательства (прежде всего, норм административного законодательства). Например, следующий вывод автора: «Сформулированное законодателем определение контрсанкционной информации допускает его широкое толкование. Контрсанкционная информация – сведения любого характера о совершенных или планируемых к совершению российскими физическими и (или) юридическими лицами - участниками внешнеторговой деятельности сделках, распространение которых может повлечь за собой введение в отношении сторон таких сделок иностранными государствами, государственными объединениями, союзами и (или) международными организациями, совершающими недружественные и противоречащие международному праву действия в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и граждан Российской Федерации, мер ограничительного характера».

Также автором с опорой на практику и с использованием методов толкования законодательства высказываются мнения по поводу эффективности применения тех или иных норм. Например, следующий вывод автора: «Существуют практические риски, возникшие вследствие появления в законодательстве новой разновидности информации, которые заметно усложняют процесс защиты прав. Так, существенно затрудняется в российской юрисдикции осуществление деятельности зарубежных правообладателей по защите интеллектуальной собственности, поскольку проблематично обеспечить получение информации законными способами из-за существующих ограничений. С ограничениями в своей деятельности также могут столкнуться редакции средств массовой информации, освещающие экономику и международную торговлю».

Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели исследования, позволяет изучить все аспекты темы в ее совокупности.

Актуальность.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Имеется как теоретический, так и практический аспекты значимости предложенной темы. С точки зрения теории тема ограничения распространения информации в условиях санкционного давления на Российскую Федерацию сложна и неоднозначна. В современной России, учитывая противоречия и проблемы, вызванные действием санкций, следует установить адекватное регулирование, которое могло бы быть эффективным в таких условиях. Сложно спорить с автором в том, что «Условия санкционного давления на государство ожидаемо приводят к тому, что объемы открытой, свободно распространяемой и доступной для неопределенного круга лиц информации, имеющей особую значимость для обеспечения и защиты публичных интересов в силу своего содержания, уменьшаются».

Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только поприветствовать.

Научная новизна.

Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнений. Во-первых, она выражается в конкретных выводах автора. Среди них, например, такой вывод:

«нормы о контрсанкционной информации направлены на защиту частных и публичных интересов в условиях санкционного давления на Российскую Федерацию, хотя и не исключают возникновение правовых противоречий, которые предстоит разрешить судебным органам на практике при возникновении споров. Регулирование отдельных информационных отношений в условиях санкций на текущий момент нашло содержательное отражение в тексте Федерального закона № 46-ФЗ, что выглядит адекватным ответом на вызовы, которые заставляют законодателя искать способы стабилизации экономической ситуации внутри государства легальными инструментами». Указанный и иные теоретические выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Во-вторых, автором предложены обобщения законодательства и оригинальные комментарии к нему, что может быть полезно практикующим юристам в рассматриваемой сфере.

Таким образом, материалы статьи могут иметь определенный интерес для научного сообщества с точки зрения развития вклада в развитие науки.

Стиль, структура, содержание.

Тематика статьи соответствует специализации журнала «NB: Административное право и практика администрирования», так как она посвящена правовым проблемам, связанным с регулированием отношений в сфере публичного права.

Содержание статьи в полной мере соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, достиг цели исследования.

Качество представления исследования и его результатов следует признать в полной мере положительным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология и основные результаты исследования.

Оформление работы в целом соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенных нарушений данных требований не обнаружено.

Библиография.

Следует в целом положительно оценить качество использованной литературы. Автором активно использована литература, представленная авторами из России (Кашанина Т.В., Братановский С.Н., Дораев М., Шабалина А. и другие). Само количество процитированных работ не велико, что, впрочем, следует признать допустимым учитывая тематику (мало разработанную, новую), а также цель исследования, связанную с комментированием законодательства.

Таким образом, труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию различных аспектов темы.

Апелляция к оппонентам.

Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Все цитаты ученых сопровождаются авторскими комментариями. То есть автор показывает разные точки зрения на проблему и пытается аргументировать более правильную по его мнению.

Выводы, интерес читательской аудитории.

Выводы в полной мере являются логичными, так как они получены с использованием общепризнанной методологии. Статья может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к вопросам толкования законодательства и применения категории «контрсанкционная информация» в правоприменительной практике.

На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи

«Рекомендую опубликовать»