

УДК: 347.962

Маматов М. В.

к.ю.н., заведующий отделом
проблем участия прокурора в гражданском,
арбитражном и административном процессе
НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ

Маслов И. А.

научный сотрудник
отдел проблем участия прокурора в гражданском,
арбитражном и административном процессе
НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕНТИФИКАЦИОННЫХ МОДУЛЕЙ АБОНЕНТОВ (SIM-КАРТ)

В статье анализируются современные требования законодательства и состояние правоприменительной практики в сфере реализации идентификационных модулей абонентов (SIM-карт), обращается внимание на ряд мер, которые, по мнению авторов, могут способствовать профилактике правонарушений с использованием этих модулей.

Ключевые слова: безопасность, прокурор, SIM-карта, связь, оператор.

Mamatov M. V.

candidate of law, head of Department
of problems of participation of Prosecutor in civil,
arbitration and administrative proceedings,
research Institute of the Academy of the Prosecutor
General of the Russian Federation

Maslov I. A.

researcher,
Department of problems of participation of Prosecutor in civil,
arbitration and administrative proceedings,
research Institute of the Academy of the Prosecutor
General of the Russian Federation

SOME QUESTIONS OF IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION IN THE IMPLEMENTATION OF THE IDENTIFICATION MODULES OF SUBSCRIBERS (SIM CARDS)

The article analyses modern requirements of the legislation and status of enforcement in the sphere of implementation of the identification modules of subscribers (SIM cards), draws attention to a number of measures which, according to the authors, may contribute to the prevention of crime with the use of these modules.

Key words: safety, Prosecutor, SIM card operator.

Существующие в мире вызовы и угрозы все чаще за последнее время порождают инциденты различного генеза, совокупно предопределяющие важность высокого уровня защищенности современного российского государства и общества от противоправных посягательств, что, прежде всего, обуславливает потребность в своевременной и адекватной

корректировке законодательства в сфере обеспечения безопасности, на базу которого накладывается правоприменительная практика. Проблематика обеспечения такой защиты находит отражение во многих актах программного характера, в том числе в утвержденных Президентом Российской Федерации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена 14.11.2013), Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена 31.12.2015), Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (утверждена 05.12.2016), Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы (утверждена 09.05.2017), определяющих общий вектор подходов к решению соответствующих задач.

Вышеназванные обстоятельства служат фоном для продолжения дискуссии о совершенствовании правового регулирования в сфере оборота идентификационных модулей абонентов, в обиходе чаще именуемых SIM-картами, которая в настоящий момент протекает достаточно остро и порой находит отражение в различных законодательных инициативах [5, 6], где основная суть вопроса часто сводится к сужению возможностей анонимного использования соответствующих услуг.

Последний аспект проблемы требует предметного изучения в контексте выбора наиболее оптимального пути, который в данном случае должен проходить, на наш взгляд, сквозь призму анализа существующих обязанностей операторов, оказывающих услуги связи (далее – оператор).

Необходимо учитывать, что Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого свободно искать, получать, передавать информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29), а также на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23). Обеспечение законности в сфере соответствующих правоотношений является важнейшей гарантией реализации указанных конституционных положений.

Согласно ст. 44 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи) на территории Российской Федерации услуги связи оказываются операторами пользователям услугами связи (далее – пользователь) на основании договора об оказании таких услуг, заключаемого в соответствии с гражданским законодательством и правилами оказания услуг связи, причем заключение договоров об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи в нестационарных торговых объектах запрещается (кроме случаев заключения таких договоров оператором или уполномоченным им лицом в транспортных средствах, которые специально оборудованы в соответствии с установленными требованиями) (п. 1). Предусмотрено, что лицо, действующее от имени оператора, при заключении договора об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи обязано внести в него сведения об абоненте, перечень которых установлен правилами оказания услуг связи, и направить один экземпляр подписанного договора оператору в течение 10 дней после его заключения, если меньший срок не предусмотрен указанным договором, а оператор обязан осуществлять проверку достоверности этих сведений об абоненте (п. 6). Также указано, что заключение юридическими и физическими лицами, не являющимися операторами, договоров об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи и осуществление расчетов за данные услуги с абонентами допускаются при наличии в письменной форме документа, подтверждающего полномочия этих лиц действовать от имени оператора (п. 7).

Порядок заключения договора на оказание услуг телефонной связи, в том числе подвижной радиотелефонной связи, более подробно урегулирован Правилами оказания услуг телефонной связи, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 09.12.2014 № 1342 [4] (далее – Правила).

В частности, Правилами предусмотрено, что в договоре, заключаемом в письменной форме, должны быть указаны среди прочего сведения об абоненте – фамилия, имя, отчество (при наличии), место жительства, реквизиты документа, удостоверяющего личность, – для гражданина, наименование (фирменное наименование) организации, место нахождения

(юридический адрес и адрес фактического нахождения), основной государственный регистрационный номер, индивидуальный номер налогоплательщика – для юридического лица (п. 22). При этом гражданин для заключения договора предъявляет документ, удостоверяющий его личность, представитель юридического лица представляет оператору связи документ, подтверждающий его полномочия на представление интересов юридического лица при заключении договора, свидетельство о государственной регистрации юридического лица или его нотариально удостоверенную копию, а индивидуальный предприниматель представляет оператору связи документ, удостоверяющий личность, свидетельство о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или его нотариально удостоверенную копию (п. 18-20).

Между тем по вопросу о квалификации отношений, связанных с торговлей SIM-картами, в судебной практике отсутствует единство: в одних случаях суды не признают это розничной куплей-продажей (в постановлении Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 01.10.2013 № 4907/13 по делу № А37-2225/2012 указано, что соответствующая деятельность предпринимателя не является розничной торговлей, а агентское вознаграждение, полученное за реализацию SIM-карт является доходом от оказания услуг; в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.01.2008 № Ф08-8262/07-3291А по делу № А63-22160/05-С4 отмечено, что приобретенные абонентами у операторов или у уполномоченных ими лиц пластиковые карточки (карточки экспресс-оплаты и SIM-карты) являются по своей природе лишь средством оплаты услуг телефонной связи (в том числе услуги по предоставлению доступа к телефонной сети) и, следовательно, не могут быть признаны товаром, реализуемым по договорам розничной купли-продажи, а указанные лица – розничными продавцами), а в других – признают (постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13.03.2009 по делу № А43-6112/2008-6-104).

С целью упорядочения процесса реализации идентификационных модулей абонентов (далее – SIM-карт) и противодействия возникающим при этом злоупотреблениям в 2013 г. в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) внесены изменения [1, 3], в соответствии с которыми введена административная ответственность за следующие правонарушения:

1) заключение от имени оператора договора об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи неуполномоченным на то лицом – ст. 13.29 КоАП РФ;

2) невыполнение лицом, действующим от имени оператора, требований о включении в договор об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи сведений об абоненте или включение недостоверных сведений либо непредставление или несвоевременное представление оператору экземпляра заключенного с абонентом договора, если указанные действия не содержат уголовно наказуемого деяния – ст. 13.30 КоАП РФ. Причем уже 6 июля 2016 г. диспозиция ст. 13.30 КоАП РФ дополнена [2] положениями, предусматривающими ответственность операторов за несоблюдение установленного порядка идентификации абонентов, если соответствующие действия не содержат уголовно наказуемого деяния [12, 13].

Правоприменительная практика по данным составам формируется с учетом того, что в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ составление протоколов по названным составам административных правонарушений отнесено к компетенции должностных лиц органов внутренних дел (полиции). Также полномочиями по возбуждению соответствующих дел согласно ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ обладают должностные лица органов, к чьей компетенции отнесено рассмотрение таких дел – Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор) (ст. 23.44 КоАП РФ). Важно отметить, что судьями дела данной категории рассматриваются только если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ), что

применительно к анализируемым составам актуально лишь в случаях проведения по делу административного расследования.

Прокуроры вправе возбуждать дела об административных правонарушениях по каждому из указанных составов (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ). При выявлении фактов соответствующих нарушений прокуроры также практикуют направление соответствующих материалов уполномоченным органам административной юрисдикции для принятия процессуального решения.

Например, в 2016 г. прокуратурой Чеченской Республики при проведении проверки 15 коммерческих представительств одного из крупных сотовых операторов были установлены факты реализации гражданам SIM-карт без заключения абонентских договоров и без истребования документов, удостоверяющих личность. По материалам прокурорской проверки правоохранительными органами в отношении представительств сотового оператора возбуждены дела об административном правонарушении по ст. 13.29 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которых, виновные лица привлечены к административной ответственности (назначены наказания в виде штрафов на общую сумму 180 тыс. рублей). Кроме того, в адрес директора филиала оператора внесено представление об устранении нарушений законов, которое рассмотрено и удовлетворено [7].

По нашему мнению, основное отличие между составами правонарушений, предусмотренными статьями 13.29 и 13.30 КоАП РФ, в субъекте: в первом случае это лицо, не имеющее соответствующих полномочий от оператора, во втором – оператор и лицо, легально действующее от его имени. Впрочем, исходя из буквального толкования, формулировка диспозиции ст. 13.29 КоАП РФ устанавливает ответственность только за заключение договора неуполномоченным лицом, но любые действия последнего изначально не могут порождать правовых последствий (такой договор является ничтожным в силу закона – п. 1 ст. 166 Гражданского кодекса Российской Федерации). В конструкции ст. 13.30 КоАП РФ отражены конкретные нарушения, допускаемые при заключении договора, которые сами по себе порочат правовую силу такой сделки (юридически эквивалентны незаключению договора).

Важным моментом является то, что, как уже отмечалось ранее, ст. 13.30 КоАП РФ установлена ответственность оператора за несоблюдение «установленного порядка идентификации абонентов», однако соответствующая процедура не нашла своего понятийного определения в Правилах. Примечательно, что в п. 17¹ Правил оказания телематических услуг связи, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2007 № 575, по аналогичному вопросу указано, что *идентификацию пользователей* оператор осуществляет в случае заключения соответствующего договора и проводит путем установления фамилии, имени, отчества (при наличии) пользователя, подтверждаемых документом, удостоверяющим личность, либо иным способом, обеспечивающим достоверное установление указанных сведений, или достоверного установления абонентского номера, назначенного пользователю в соответствии с договором об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи, заключенным с оператором связи.

Несмотря на требования законодательства, недвусмысленно определяющего правила реализации соответствующих идентификационных модулей, только в 2016 г. в ходе совместных действий Роскомнадзора и МВД России изъято 28 516 незаконно выданных SIM-карт [8].

В целом практика свидетельствует о высокой важности такой работы компетентных органов, поскольку возможности этих современных средств коммуникации нередко применяются для совершения хищений, преступлений террористического характера, при организации общественных протестов, в противодействии силам правопорядка и др. Причем анонимное использование SIM-карт не только зачастую укрепляет злоумышленников в своих противоправных замыслах, но и усложняет проведение оперативно-розыскных мероприятий, поскольку затрудняет быструю идентификацию абонента или делает ее невозможной.

Риски и последствия злоупотреблений в анализируемой сфере существенно возрастают на фоне активного использования населением подвижной радиотелефонной связи – в настоящее время в Российской Федерации действует более 250 млн. активных SIM-карт, причем законодательство позволяет каждому приобретать любое их количество (например, в Свердловской области зарегистрирован случай, когда одному человеку их было выдано 200 тыс.) [9].

В 2016 г. прокуратурой г. Москвы проведена проверка по обращению руководителя аппарата Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в связи с заявлением генерального директора ООО «П-Е» о хищении 11,9 млн. рублей с расчетного счета организации, открытого в одном из коммерческих банков, и бездействии сотрудников полиции.

Проверкой установлено, что 11 декабря 2015 г. неустановленное лицо, предъявив доверенность от ООО «П-Е», перевыпустило SIM-карту для входа в систему «Банк-Клиент», после чего позвонило в банк и сбросило пароль на вход в систему, а затем денежные средства ООО «П-Е» были переведены на счета трех подставных фирм и похищены (по инициативе органов прокуратуры возбуждено уголовное дело, в рамках которого проводятся следственные и оперативные мероприятия, направленные на установление всех обстоятельств произошедшего, а также привлечение виновных лиц к уголовной ответственности) [10].

В феврале 2017 г. прокуратурой г. Краснокамска Пермского края утверждено обвинительное заключение по уголовному делу в отношении Ф., обвиняемой в совершении преступлений, предусмотренных п. «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ.

Как следует из материалов дела, Ф., приобретая в 2012-2014 гг. в различных салонах сотовой связи SIM-карты, через личный кабинет на сайте соответствующего оператора путем направления запроса в сервисный центр получала информацию о подключенной услуге «мобильный банк» прежних владельцев номеров. Далее, пользуясь предоставленными возможностями оперировать движением денежных средств, совершала их хищение – потерпевшими от таких действий признаны российские граждане и иностранцы, каждому из которых причинен ущерб на сумму от 20 тыс. до 45 тыс. рублей (общая сумма похищенного составила более 9,5 млн. рублей). При этом в 2015 и 2016 гг. Ф. привлекалась к уголовной ответственности за совершение аналогичных преступлений (в первом случае она приговорена к штрафу в размере 100 тыс. рублей, во втором – освобождена от наказания по амнистии) [11].

Известны и другие факты злоупотреблений с использованием SIM-карт. В целом современный их масштаб предопределяет постановку вопроса о необходимости разработки и принятии дополнительных мер, в том числе направленных на совершенствование существующих механизмов обеспечения исполнения операторами требований законодательства.

Прежде всего, необходимо учитывать отсутствие заинтересованности операторов оказывать услуги связи без заключения соответствующего договора, поскольку это лишает их возможности претендовать на оплату таких услуг, добиваться в случае необходимости принудительного взыскания денежных средств. В данном случае оператор гипотетически может получить выгоду лишь от выпуска в реализацию SIM-карт без цели их легального оборота, что, полагаем, при существующих рисках экономически не оправдано.

Очевидно, что основная суть проблемы связана с передачей третьим лицам оформленных *надлежащим* образом SIM-карт, в том числе зарегистрированных на юридических лиц для целей корпоративного использования. Разумеется, надо учитывать, что в современных условиях абоненты могут не только в одностороннем порядке отказаться от пользования услугами связи, но и, являясь титульными владельцами SIM-карт (официальной стороной по договору), самостоятельно разрешать доступ к средству связи на временной и постоянной основе иным пользователям (например, родственников – детей, престарелых родителей и др.), оставлять реквизиты соответствующего номера другим субъектам в

качестве своего личного контакта. При таких обстоятельствах даже добросовестное исполнение оператором обязанности по проверке достоверности сведений об абоненте не решает главной задачи – идентификации фактических пользователей услугами связи, причем в условиях глобализации информационных процессов эта проблема усиливается. Ситуацию усугубляет отсутствие в законодательстве ограничений на приобретение SIM-карт одним лицом и массовый характер их выдачи.

Решение соответствующих проблем, на наш взгляд, требует комплексного подхода, предусматривающего несколько аспектов:

1. В КоАП РФ можно внести изменения, связанные с ужесточением санкций ст. 13.29 и 13.30 до уровня, позволяющего обеспечить больший превентивный эффект (решить эту задачу призван Законопроект № 181342-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», внесенный 22 мая 2017 г. членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Боковой Л. Н. и Клишасом А. А.). Одновременно следует активизировать работу уполномоченных органов по выявлению и пресечению таких правонарушений, принять дополнительные меры к обеспечению реального наказания виновных лиц.

2. Важно в законодательном порядке повысить уровень управляемости и упорядоченности в сфере реализации SIM-карт, исключив возможность неограниченного приобретения таких модулей (в том числе в рамках промо-акций). Для иностранцев необходимо предусмотреть возможность заключения только срочных договоров оказания услуг подвижной радиотелефонной связи на период их пребывания в Российской Федерации.

3. Требуется специальный онлайн-сервис консолидированной информации операторов, где абоненты получают возможность самостоятельно решать вопрос о функционировании зарегистрированных на них SIM-карт.

Кроме того, в целях всесторонней проработки вопроса необходимо продолжить научные исследования по данной проблематике на основе изучения зарубежной практики противодействия правонарушениям, совершаемым с использованием SIM-карт, и обобщения практики деятельности компетентных органов по обеспечению законности в соответствующей сфере.

Литература

1. Федеральный закон от 02.11.2013 № 304-ФЗ «О внесении изменений в статью 44 Федерального закона «О связи» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

2. Федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности».

3. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (проект Федерального закона № 263448-6).

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2014 № 1342 «О порядке оказания услуг телефонной связи».

5. Постановление Правительства РФ от 10.09.2007 № 575 (в ред. от 03.02.2016 № 57) «Об утверждении Правил оказания телематических услуг связи» // Собрание законодательства РФ, 17.09.2007, № 38, ст. 4552.

6. Шульга, О. Рынок нелегальных сим-карт скоро исчезнет / 26.04.2017 / Электронное периодическое издание «Парламентская газета» / URL: <https://www.pnp.ru/economics/2017/04/13/rynok-nelegalnykh-sim-kart-skoro-ischeznet.html> (дата обращения: 12.06.17).

7. Рожков, Р., Новый В. Мессенджеры подводят к идентификации / 24.01.2017 / Электронное периодическое издание Газета «Коммерсантъ» / URL: <http://kommersant.ru/doc/3200144> (дата обращения: 12.06.17).

8. Прокуратура Чеченской Республики пресекла незаконную деятельность коммерческих представительств одного из крупных сотовых операторов / 24.11.2016 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1140540> (дата обращения: 12.06.17).

9. Сенаторы внесли в ГД проект изменений в закон «О связи» в части заключения договоров и проверки данных абонентов сотовой связи при выдаче SIM-карт / 27.04.2017 / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [сайт] URL: <http://www.council.gov.ru/events/news/79839> (дата обращения: 12.06.17).

10. Бокова, Л. Анонимную и нелегальную продажу сим-карт необходимо пресечь законодательно / 21.04.2017 / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [сайт] URL: <http://www.council.gov.ru/events/news/79621> (дата обращения: 12.06.17).

11. После инициативе прокуратуры города Москвы возбуждено уголовное дело о хищении 12 млн рублей, принадлежащих ООО «Профиль-Евро» / 15.11.2016 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1137527> (дата обращения: 12.06.17).

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1-10. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского. – М. : Библиотечка «Российской газеты», 2014. – 283 с.

13. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) / Амелин Р. В., Бевзюк Е. А., Волков Ю. В., Воробьев Н. И., Вахрушева Ю. Н., Жеребцов А. Н., Корнеева О. В., Марченко Ю. А., Степаненко О. В., Томтосов А. А. (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014). – 647 с.