

Информационное общество и право

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Статья рекомендована к публикации главным редактором Т.В. Ершовой 01.02.2021.

Лясковский Иван Иванович

Соискатель степени кандидата юридических наук

Государственный таможенный комитет Республики Беларусь, Витебская таможня, юридический отдел, главный инспектор

Витебск, Республика Беларусь

ivanl@inbox.ru

Аннотация

Статья посвящена изучению теоретических аспектов институционального оформления административной ответственности за нарушения права на информацию. Раскрыто содержание права на информацию в законодательстве Республики Беларусь. Рассмотрены проблемы определения информации как предмета административного правонарушения в их связи: с применяемым подходом к кодификации норм в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях и со свойствами информации как объекта правоотношений. Раскрыто влияние этих проблем на содержание принципа неотвратимости административной ответственности и постановку целей административного взыскания.

Ключевые слова

Административная ответственность; правовые режимы информации; право на информацию; правонарушения в сфере информации; принцип неотвратимости административной ответственности; длящееся правонарушение

Введение

Сегодня информационное право является одной из динамично развивающихся отраслей права. Внимание многих ученых к проблемам информации как объекта правоотношений обусловлено ее значением для современного общества: как нематериального ресурса, товара, средства идентификации лица, средства передачи сведений и знаний. Закономерно то, что возрастающее значение информации провоцирует попытки использовать те или иные сведения в неправомερных целях, нарушать требования охранительных правовых режимов информации, создавать препятствия другим лицам реализовать право на информацию. Такие негативные социально-правовые процессы побуждают к пересмотру средств правового регулирования, направленных на охрану общественного порядка и поддержания законности. Цель изучения административной ответственности за нарушение права на информацию состоит в оценке применимости теоретических основ действующего порядка привлечения к ответственности ввиду особых свойств информации как объекта правоотношений.

1 Право на информацию в законодательстве Республики Беларусь

Право на информацию является одним из базовых прав человека. Оно закреплено рядом международных соглашений в сфере прав человека, а также гарантировано конституциями современных демократических государств.

Формулирование нормы ст. 19 Всеобщей декларации прав человека наводит на мысль о трактовке права на информацию, прежде всего, в общественно-политическом контексте, в т.ч. как

© Лясковский И.И., 2021. Производство и хостинг журнала «Информационное общество» осуществляется Институтом развития информационного общества.

Данная статья распространяется на условиях международной лицензии Creative Commons «Атрибуция — Некоммерческое использование — На тех же условиях» Всемирная 4.0 (Creative Commons Attribution – NonCommercial - ShareAlike 4.0 International; CC BY-NC-SA 4.0). См. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.ru>

«свободы слова», «свободы средств массовой информации»: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» [1].

В Конституции Республики Беларусь 1994 года такое понимание права на информацию закреплено в ст. 33, где часть первая гарантирует свободу мнений, убеждений и их свободное выражение, а часть третья – запрещает ограничения права на свободу слова путем «монополизации средств массовой информации», «цензуры» [2].

В ст. 34 Основного Закона предложено расширенное толкование права на информацию как «... гарантии права на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды». В такой трактовке право на информацию обретает иное содержание, углубляя свою связь с личными правами, которые тесно связаны с потребностями каждого человека.

Право на информации о деятельности государственных органов напоминает об основном принципе устройства государственной власти, отраженном в части первой ст. 3 Конституции: «Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией». Гарантируя доступ граждан к публичной информации, государство обеспечивает прозрачность и подконтрольность работы субъектов государственного управления [2].

Право на информацию о деятельности общественных объединений является одной из форм обеспечения нормы ст. 4 Основного Закона, регламентирующей, что: «Демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений ... идеология ... не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан». Право на доступ к информации о политической, экономической, культурной и международной жизни пребывает в основе реализации положений ст. 2 Конституции Республики Беларусь о том, что «государство ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности». Право на доступ к информации о состоянии окружающей среды корреспондирует предусмотренному ст. 46 Основного Закона праву «на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права» [2].

Таким образом, вышеприведенное о нормах Основного Закона характеризует системную связь между информацией и правоотношениями, где право на информацию имеет значение фундаментального фактора, обеспечивающего реализацию других конституционных прав. Также эта системная связь определяет содержание и цели введения административно-правовых режимов общедоступной и открытой информации, которые следует трактовать в контексте функционирования соответствующих этим правам организационно-правовых механизмов.

Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» от 10 ноября 2008 г. №455-3 приводит более точное и содержательное определение права на информацию (с точки зрения административно-правового регулирования). Согласно с частью первой ст. 6 Закона, право на информацию состоит в возможности «осуществлять поиск, получение, передачу, сбор, обработку, накопление, хранение, распространение и (или) предоставление информации, пользование информацией» в соответствии с действующим законодательством. Субъектами права на информацию определены государственные органы, физические и юридические лица [3].

Определение права на информацию через информационные действия обеспечивает необходимым инструментарием анализ законодательства об административной ответственности в части деяний, которые можем рассматривать как:

- Препятствование другим субъектам в реализации права на информацию;
- Злоупотребление правом на информацию;
- Нарушение требований правовых режимов информации ограниченного доступа.

Приведенные определения представляют собой три основных варианта диспозиции норм Особенной части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З (далее – Кодекс) о нарушениях права на информацию.

2 Проблемы определения информации как предмета административного правонарушения

2.1 Кодификация нарушений права на информацию

Одной из основных проблем формирования подинститута административной ответственности за нарушение права на информацию является разрозненность норм Кодекса о таких противоправных деяниях. Существующее положение располагает, по меньшей мере, двумя объяснениями.

Во-первых, с момента принятия Кодекса сфера реализации права на информацию значительно расширилась в связи с использованием информационных технологий во всех сферах общественных отношений. Этот процесс создал предпосылки для пересмотра норм Кодекса о связанных с информацией проступках: против чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина; в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности; в области предпринимательской деятельности; против здоровья населения; против общественного порядка и общественной нравственности; в области связи и информации, и других.

Системное рассмотрение таких норм позволило ученым обосновать относительно новые правовые категории «информационное правонарушение», «институт ответственности за информационные правонарушения, сочетающий меры административной, гражданско-правовой, дисциплинарной ответственности» «административные информационные правонарушения» [4]; иным исследователям – сделать вывод о том, что «информационная ответственность в том виде, в каком она закреплена в действующем законодательстве, не является видом административной ответственности» [5].

2.2 Свойства информации

Во-вторых, следует принимать во внимание то, что информация – сообразно своим свойства – присутствует во всех сферах общественных отношений. К числу значимых свойств информации как предмета административного правонарушения относим:

- Нематериальную сущность. Вследствие этого свойства информация всегда «привязана» к определенным объектам материального мира – носителям информации, средствам представления информации. Посредством их использования обеспечивается возможность действий с информацией (поиска, получения, передачи, сбора, обработки и др.), предоставление или ограничение доступа к информации;
- Обособленность информации от ее обладателя. Это свойство состоит в том, что любая информация требует фиксации в виде символов, знаков, изображений, звуков или с помощью иных средств представления. Таким образом, воспринимаемая информация в том или ином виде другим лицом становится известной ему независимо от воли ее владельца (собственника);
- Непотребляемость информации в процессе ознакомления с ее содержанием неограниченного круга лиц;
- Возможность неограниченного тиражирования, копирования, воспроизведения и преобразования;
- Ценность, в силу содержания точных и полных сведений о тех или иных лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах;
- Ценность, в силу известности или неизвестности другим лицам.

Именно в силу этих свойств, в ряду однородных видов правонарушений, приведенных в разных главах Кодекса, а также в Главе 22 «Административные правонарушения в области связи и информации», находится место для описания проступков, которые наносят вред общественным интересам через доступ, сокрытие или распространение информации как достоверной, так и не достоверной.

Приведенные особенности, тем не менее, не препятствуют выявлению содержательных характеристик, сообщающих о внутренней организации подинститута административной ответственности в сфере информации. Такими характеристиками являются базовые категории института юридической ответственности: принципы и цели.

3 Принципы и цели административной ответственности за нарушение права на информацию

Административная ответственность за правонарушения права на информацию основывается на общих принципах ответственности: законности, равенства перед законом, неотвратимости ответственности, виновной ответственности, справедливости и гуманизма (часть 1 ст. 4.2 Кодекса).

Множественностью объекта защиты обуславливаются отличия в применяемых мерах ответственности, в их влиянии на правосубъектность лиц, совершивших правонарушение, в целях привлечения к ответственности. Так, согласно с частями 2, 3 ст. 6.1 Кодекса, административное взыскание физического лица имеет воспитательную и предупреждающую цель, юридических лиц – превентивную. В соответствии с правовой природой юридического лица, к нему могут применяться такие административные взыскания как предупреждение, штраф, лишение права заниматься определенной деятельностью, конфискация имущества, взыскание стоимости. В отношении физического лица – кроме вышеперечисленных – исправительные работы, административный арест, лишение специального права и другие. Согласно части 4 ст. 6.1 Кодекса к целям административного взыскания также следует отнести восстановление справедливости и возмещение причиненного вреда [6].

Согласно части 2 ст. 2.1 Кодекса административным правонарушением признается деяние в виде оконченного административного правонарушения или покушения на административное правонарушение [6]. Но свойства информации накладывают свою специфику на приведенные определения. Например, разглашение охраняемой законом тайны либо персональных данных можем рассматривать как свершившееся деяние. Но если разглашение такой информации было осуществлено путем ее публикации на веб-сайте, то непосредственное «распространение сведений» будет продолжаться до момента прекращения доступа к такому сетевому ресурсу или удаления этих сведений с веб-страницы. Таким образом, правонарушение в сфере информации, связанное с распространением тайных или конфиденциальных сведений, может считаться длящимся правонарушением в силу того, дальнейшие действия или бездействие субъекта правонарушения, сопряженно с длительным невыполнением позитивных обязательств, предусмотренных законодательными актами о неразглашении таких сведений.

Теоретическое обоснование этого тезиса, в свою очередь, потребует внесения изменений в ст. 6.1 Кодекса о том, что административное взыскание за нарушение права на информацию, может налагаться с целью прекращения длящегося правонарушения, в том случае если для прекращения доступа к такому сетевому ресурсу или для удаления таких сведений требуется административное принуждение правонарушителя или третьего лица.

Содержание принципа неотвратимости административной ответственности применимо к мерам ответственности за нарушения права на информацию с учетом некоторых исключений. Так, норма ст. 4.5 Кодекса устанавливает перечень деяний, предусматривающих административную ответственность по требованию потерпевшего. К ним относятся:

- Распространение сведений с целью нанесения вреда репутации, унижения достоинства (ст. 9.2 «Клевета» и ст. 9.3 «Оскорбление»);
- Препятствие в реализации права доступа к информации (в порядке, предусмотренном Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 300-3) (ст. 9.6 «Отказ в предоставлении гражданину информации»);
- Разглашение коммерческой или иной охраняемой законом тайны либо персональных данных (в одноименной ст. 22.13 Кодекса).

В приведенных случаях принцип неотвратимости ответственности реализуется при наличии выраженного в установленном порядке требования потерпевшего (либо законного представителя потерпевшего) привлечь виновное лицо к ответственности [6]. В случае не обращения, или нарушения процессуального порядка обращения, производство по делу об административном правонарушении не возбуждается. Таким образом, не реализуется один

из содержательных аспектов этого принципа, раскрытый в Постатейном комментарии к Кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях: «обязательная реакция государства в лице уполномоченных органов на факт совершенного административного правонарушения» [7].

Оценивая сложившееся положение, отметим, что позиция законодателя на момент принятия Кодекса рациональна: если потерпевшее лицо не обращается за защитой своих прав к правоохранительным органам, значит вред от противоправного поступка незначителен настолько, что не имеет смысла возбуждать производство по делу об административном правонарушении с инициативы государственного органа. В пользу такого вывода говорит также отсутствие непосредственной угрозы от такого действия для интересов общества.

Но в связи с доступностью технологий распространения информации в сети Интернет, негативные последствия таких действий получают куда большие масштабы. Например, распространение персональных данных многих людей в сети Интернет, осуществляемое посредством размещения таких сведений на страницах веб-сайта злоумышленника – ненаказуемо и не поддается пресечению в действующем правовом поле, при условии необращения пострадавших лиц в силу неосведомленности о нарушении своих прав. Таким образом, основные требования по защите информации, неправомерные действия в отношении которой могут причинить вред ее обладателю, пользователю или иному лицу, выдвинутые ст. 28 Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации», а также обязательство собственников (администраторов) сайтов принимать меры по защите персональных данных от любых видов рисков, включая незаконное использование, распространение, предоставление и удаление персональных данных, предусмотренное пунктом 6 ст. 4 Проекта Закона Республики Беларусь «О персональных данных» [8] – не обеспечиваются действующим механизмом привлечения к ответственности.

Заключение

Свойства информации как предмета административного правонарушения не в полной мере учитываются действующим законодательством.

Нематериальная сущность, непотребляемость информации в процессе использования, обособленность от правообладателя указывают на то, что правонарушения с использованием информации могут быть длящимися. Эта особенность указывает на необходимость пересмотра целей административного взыскания, а именно путем дополнения нормативного перечня (ст. 6.1 Кодекса) целью «прекращение правонарушения».

Ценность информации в силу ее содержания и неизвестности другим лицам требует пересмотра положений о деяниях, влекущих административную ответственность по требованию. Такой вывод сделан в связи с реальностью угрозы общественным интересам в случае массового распространения персональных данных граждан в сети Интернет.

Всем вышеприведенным особенностям информации как предмета административного правонарушения не исчерпываются. В связи с этим, перспективы исследований видим в дальнейшем изучении влияния свойств информации на эффективность механизма привлечения к административной ответственности за нарушения права на информацию.

Литература

1. Всеобщая декларация прав человека // UN.ORG: Организация Объединённых Наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 23.12.2020).
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года // PRAVO.BY: Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 23.12.2020).
3. Об информации, информатизации и защите информации: Закон Респ. Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З : принят Палатой представит. 9 октября 2008 г. PRAVO.BY: Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10800455> (дата обращения: 23.12.2020).

4. Полушкин А.В. Информационное правонарушение: понятие и виды: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. 223 с.
5. Семенова Е.В. Соотношение административно-правовой и информационно-правовой ответственности за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации / Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2017» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс]. М.: МАКС Пресс, 2017. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM)
6. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : Закон Респ. Беларусь от 21 апреля 2003 г. № 194-З : принят Палатой представит. 17 дек. 2002 г. PRAVO.BY: Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0300194> (дата обращения: 23.12.2020).
7. Бондарович С.П. Постатейный комментарий к Кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях. Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2011.
8. Проект закона Республики Беларусь «О персональных данных» // PRAVO.BY: Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2019023001> (дата обращения: 23.12.2020).

THEORETICAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF THE RIGHT TO INFORMATION IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Lyaskovsky, Ivan Ivanovich

Phd degree applicant in legal sciences

*State Customs Committee of the Republic of Belarus, Vitebsk customs, legal department, chief inspector
Vitebsk, Republic of Belarus*

ivanl@inbox.ru

Abstract

The article is devoted to the study of the theoretical aspects of the institutionalization of administrative responsibility for violations of the right to information. The essence of the right to information in the legislation of the Republic of Belarus is disclosed. The problems of defining information as a subject of an administrative offense are considered in their connection with the applied approach to the codification of norms in the Code of the Republic of Belarus on Administrative Offenses and with the properties of information as an object of legal relations. The influence of these problems on the essence of the principle of inevitability of administrative responsibility and the setting of goals for administrative penalties is revealed.

Keywords

Administrative responsibility; legal regimes of information; the right to information; information offenses; the principle of inevitability of administrative responsibility; continuing offense

References

1. Vseobshhaja deklaracija prav cheloveka // UN.ORG: United Nations Organization. Available at: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (accessed: 23.12.2020) (in Russ).
2. Konstitucija Respubliki Belarus' 1994 goda // PRAVO.BY: Nacional'nyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus'. Available at: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (accessed: 23.12.2020) (in Russ).
3. Ob informacii, informatizacii i zashhite informacii: Zakon Resp. Belarus' ot 10 nojabrja 2008 g. № 455-Z : prinjat Palatoj predstavit. 9 oktjabrja 2008 g. PRAVO.BY: Nacional'nyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus'. Available at: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10800455> (accessed: 23.12.2020) (in Russ).
4. Polushkin A.V. Informacionnoe pravonarushenie: ponjatie i vidy: dis. ... kand. jurid. nauk. Ekaterinburg, 2009. 223 s. (in Russ).
5. Semenova E.V. Sootnoshenie administrativno-pravovoj i informacionno-pravovoj otvetstvennosti za pravonarushenija v sfere informacii, informacionnyh tehnologij i zashhity informacii / Materialy Mezhdunarodnogo molodezhnogo nauchnogo foruma «LOMONOSOV-2017» / Otv. red. I.A. Aleshkovskij, A.V. Andrijanov, E.A. Antipov. [Jelektronnyj resurs]. M.: MAKSS Press, 2017. 1 jelektron. opt. disk (DVD-ROM) (in Russ).
6. Kodeks Respubliki Belarus' ob administrativnyh pravonarushenijah : Zakon Resp. Belarus' ot 21 aprelja 2003 g. № 194-Z : prinjat Palatoj predstavit. 17 dek. 2002 g. PRAVO.BY: Nacional'nyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus'. Available at: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0300194> (accessed: 23.12.2020) (in Russ).
7. Bondarovich S.P. Postatejnij kommentarij k Kodeksu Respubliki Belarus' ob administrativnyh pravonarushenijah. Konsul'tant Pljus: Belarus'. Tehnologija Prof. [Jelektronnyj resurs] / OOO «JurSpektr». Minsk, 2011. (in Russ).
8. Proekt zakona Respubliki Belarus' «O personal'nyh dannyh» // PRAVO.BY: Nacional'nyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus'. Available at: <https://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2019023001> (accessed: 23.12.2020) (in Russ).