

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ УДОСКОНАЛЕННЯ МАТЕРІАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ НА ШЛЯХУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті розглядаються основні причини існування в Україні недосконалого адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері, визначаються правові, організаційні та методологічні основи його вдосконалення, аналізуються принципи і норми Права Європейського Союзу щодо запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням, формулюються шляхи імплементації його положень у національне законодавство України.

Ключові слова: адміністративно-деліктне законодавство, адміністративне інформаційне правопорушення, інформація, інформаційна сфера, кодифікація, суб'єкти адміністративної відповідальності в інформаційній сфері.



**Заярний Олег
Анатолійович,**

кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Обрання Україною євроінтеграційного курсу, спрямованого на інноваційно-інформаційні перетворення, зумовлює потребу в перегляді та оновленні наукової парадигми, передусім правової. Необхідність диференціації, збагачення знань у сфері проблем удосконалення законодавства України, використання нормотворчої юридичної техніки пояснюється все більш активною роллю нормативно-правових регуляторів у сучасному інформаційному суспільстві.

В умовах широкого, безперервного проникнення інформаційно-комунікаційних технологій у механізми діяльності публічної адміністрації, посилення впливу інформації на суспільно-політичні, правові процеси, існування високого цифрового розриву між різними сферами державного управління перед правотворчими органами України гостро постала проблема удосконалення законодавства України в інформаційній сфері відповідно до потреб і викликів сучасного інформаційного суспільства.

Наявні в інформаційній сфері України суспільні відносини підпадають під дію положень понад чотирьох тисяч нормативно-правових актів різної

юридичної сили, що актуалізує проблему узгодження регулятивних та охоронних норм, якими визначаються правові основи інформаційної діяльності, наслідки порушення встановлених щодо неї обмежень, заборон.

Метою цієї статті є дослідження положень адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері, виявлення основних проблем його понятійного апарату, практики застосування, вироблення правових та організаційних основ удосконалення механізму запобігання адміністративним інформаційним правопорушенням.

Предмет дослідження в цій статті становлять норми адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері, правові та організаційні засоби їх удосконалення, а також положення законодавства про адміністративні інформаційні правопорушення Європейського Союзу, які потребують імплементації в національне адміністративно-деліктне право України.

Віднесена до предмета цієї статті проблематика розглядалася багатьма науковцями та практиками – А. Благодарним, О. Леонідовою, О. Палушкіним, Д. Савчишкіним, О. Стоїцьким, О. Чуприною та іншими, однак стрімкі євроінтеграційні процеси, що розгорнулися в Україні останнім часом, зумовили для правотворчих органів нові напрямки і завдання з удосконалення адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері.

Інформаційна сфера, не маючи чітко визначених нормами права меж, існує та розвивається за внутрішніми,

властивими лише їй законами, правилами, у зв'язку з чим постає чутливим фактором життєдіяльності суспільства, недооцінка якого може призвести до виникнення соціально-політичних, економічних, а також правових конфліктів, результатом яких є розвиток адміністративної деліктності.

Не викликаючи значної суспільної небезпеки сьогодні, адміністративні інформаційні правопорушення в своїй сукупності заподіюють шкоду, значно більшу порівняно з інформаційними злочинами, підривають інформаційний правопорядок діяльності публічної адміністрації, чим фактично становлять загрозу для національної та міжнародної інформаційної безпеки.

На шляху реалізації Україною зовнішньополітичного курсу, спрямованого на європейську інтеграцію, перед нашою державою особливо гостро постає проблема вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері на основі норм і принципів Права Європейського Союзу (далі – ЄС).

Зближення положень адміністративно-деліктного законодавства України та ЄС в інформаційній сфері має в своїй основі проведення комплексу правотворчих заходів з уніфікації складів адміністративних інформаційних правопорушень, а також перехід адміністративно-деліктних норм від карного до профілактичного, захисного, виховного призначення, унаслідок чого адміністративна відповідальність, будучи заходом адміністративного примусу, водночас постає невід'ємною гарантією права особи на інформацію.

Незважаючи на зазначений підхід, відображений у нормах ч. 1 ст. 6 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. у редакції Закону України від 13 січня 2011 р. № XIII [1], КУпАП [2] попри численні зміни не визнає інформацію, інформаційні ресурси чи інформаційну безпеку загальними об'єктами адміністративно-правової охорони.

Реалізуючи завдання з правового забезпечення встановлених обмежень і заборон в інформаційній сфері, охорони об'єктів інформаційних відносин, адміністративно-деліктні норми часто не мають логічного, функціонального зв'язку з нормами матеріального інформаційного права, у зв'язку з чим значна група протиправних діянь залишаються не підкріплені санкціями правових норм заходами впливу на порушника.

Комплексна природа адміністративно-деліктних відносин в інформаційній сфері зумовила поширення на них поряд із нормами адміністративно-деліктного законодавства положень законодавчих актів іншої галузевої належності, передусім інформаційного, що викликало дискусію з приводу способів систематизації відповідного законодавства, його структуризації, формування понятійного апарату.

Серед учених-адміністративістів і представників науки інформаційного права широку підтримку одержав погляд на потребу кодифікації норм законодавства про запобігання адміністративних правопорушень в інформаційній сфері [3, с. 8; 4, с. 124].

Як вид державної законотворчої та законодавчої систематизуваль-

ної діяльності, кодифікація адміністративно-деліктного законодавства спрямована на приведення форми і змісту законодавства про адміністративну відповідальність відповідно до назрілих інтересів та потреб суспільства, що здійснюється за допомогою специфічного організаційно-правового механізму, шляхом створення та видання логічно і юридично цілісного, єдиного зведеного, внутрішньо узгодженого нормативного акта – Кодексу, що відображає внутрішньогалузеву специфіку адміністративно-деліктних відносин [5, с. 157].

Чинна в юридичній науці дискусія щодо кодифікації норм про підстави, види, форми відповідальності за інформаційні правопорушення, засоби їх профілактики ускладнюється відсутністю єдиного погляду на природу кодифікованого акта, до змісту якого мають бути включені відповідні норми.

Вироблена в Україні модель адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері поєднує в собі щонайменше три основних способи законодавчого закріплення положень про адміністративні інформаційні правопорушення та засоби їх запобігання.

Згідно з першим адміністративно-деліктні норми, що визначають склади адміністративних інформаційних правопорушень, види, розміри та порядок застосування стягнень за їх вчинення, установлюються в нормах КУпАП.

Інший спосіб передбачає існування поряд із нормами КУпАП положень про адміністративну відповідальність за інформаційні

правопорушення в законах України, якими регулюються окремі види інформаційних відносин.

Більшість цих норм за своїм змістом має відсильний характер і розвиваються в положеннях КУпАП, що встановлюють види, склади адміністративних інформаційних правопорушень, види стягнень за їх вчинення: ч. 1 ст. 27 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІВ редакції від 13 січня 2011 р., ст. 28 Закону України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р. № 2297-VI, ч. 1 ст. 75 Закону України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV, ст. 12 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР, ст. 19 Закону України «Про науково-технічну інформацію» від 25 червня 1993 р. № 3322-ХІІ тощо.

Третій спосіб передбачає закріплення норм про підстави, види та процедури застосування адміністративних стягнень за проступки в інформаційній сфері в підзаконних актах поряд із положеннями КУпАП та окремими законами, що регулюють інформаційні відносини.

Застосування правотворчими органами таких інструментів законодавчої техніки стало головною причиною відсутності цілісної інституційної моделі адміністративно-деліктного законодавства, спричинило виникнення численних колізій між положеннями актів інформаційного законодавства однакової юридичної сили, викликало появу у правовому просторі протиправних інформаційних діянь, не забезпечених правовими санкціями,

іншими засобами запобігання правопорушень в інформаційній сфері.

Вироблені юридичною наукою погляди щодо вирішення порушеної проблеми умовно можна об'єднати у три основні правові позиції:

Згідно із найбільш підтриманим у науці адміністративної деліктології поглядом удосконалення адміністративно-деліктного законодавства має здійснюватися шляхом об'єднання адміністративних інформаційних правопорушень в окремі глави за родовим об'єктом протиправного посягання та правової охорони [4, с. 124; 6, с. 10]. Відповідно до іншого погляду, розвиненого переважно представниками науки інформаційного права, саме в нормах проекту Інформаційного кодексу мають знайти своє відображення положення про підстави, види та форми відповідальності за інформаційні правопорушення, а також засоби їх запобігання, не пов'язані з юридичною відповідальністю [7].

Сутність третього підходу виявляється в необхідності закріплення в нормах кодифікованих актів загальних галузевих підстав, видів і форм юридичної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері, а уточнення особливостей їх застосування щодо окремих видів інформації чи інформаційної діяльності – у спеціальних нормах окремих законів [8, с. 20, 21].

Кожен із наведених поглядів характеризується ґрунтовною аргументацією на його підтримку та має в своїй основі конкретні завдання з удосконалення адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері, правила та прийоми законодав-

чої техніки, визначені дослідниками як пріоритетні.

В основі ідеї про об'єднання в положеннях проекту Інформаційного кодексу України норм про підстави, види та форми юридичної відповідальності за інформаційні правопорушення перебуває прагнення науковців і правотворчих органів зберегти функціональний, правовий зв'язок між правами та обов'язками суб'єктів інформаційних правовідносин, вимогами, що пред'являються до їхньої діяльності, а також правовими наслідками їх порушення.

Незважаючи на яскраво виражені переваги цього способу формування правових норм в інформаційній сфері, його легалізація, на наш погляд, може призвести до виникнення розбіжностей у загальному понятійному апараті адміністративно-деліктного законодавства, потребуватиме включення до проекту Інформаційного кодексу процедурно-процесуальних приписів про порядок накладення покарань за адміністративні інформаційні правопорушення, не властивих для актів матеріального права.

Поряд із цим схвалення дворівневої моделі побудови адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері призводить до розпорошення правових норм по різних законодавчих актах, часто неоднакової юридичної сили, може призвести до появи випадків непоодинокого дублювання нормативних приписів, спричинити існування протиправних діянь, не забезпечених заходами адміністративного примусу.

На думку дослідників європейського адміністративно-деліктного

права, саме для законодавства більшості країн ЄС цієї галузевої належності властива розпорошеність правових норм по різних законодавчих актах неоднакової юридичної сили, допустимість підзаконного регулювання адміністративно-деліктних відносин [9, с. 124].

Такий стан адміністративно-деліктного законодавства можна пояснити тим, що останніми десятиліттями право ЄС досягло такого рівня, коли національне законодавство країн-членів ЄС не лише посилається на положення міжнародних договорів і угод, але й створює правові норми, що конкретизують обов'язкові приписи директив Європейського Парламенту та Ради Європи.

Проникаючи в національне адміністративно-деліктне право країн-членів ЄС, право ЄС зумовлює особливості правової системи кожної з держав [10, с. 13]. Сутність таких особливостей в інформаційній сфері виявляється у встановленні на рівні директив Європейського парламенту та Ради Європи видів інформаційних деліктів, склади яких мають бути закріплені нормами національного законодавства країн-членів ЄС разом із санкціями за їх вчинення [11, 12, 13].

Говорячи критеріями правового регулювання, віднесення протиправних діянь, закріплених директивами Європейського Парламенту та Ради Європи до злочинів чи адміністративних проступків, установлення видів, розмірів покарань за їх вчинення, процедур їх застосування є прерогативою національних законодавчих органів країн-членів ЄС.

Наслідком побудови європейської моделі адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері в такий спосіб є існування двох великих груп складів адміністративних інформаційних правопорушень – установлених наднаціональним Правом ЄС та імplementованих у норми національного законодавства країн-членів ЄС, а також установлених виключно нормами внутрішнього адміністративно-деліктного законодавства окремих держав.

При цьому для національного адміністративно-деліктного законодавства країн-членів ЄС характерним є неоднозначний підхід до вирішення питання про віднесення протиправних діянь до інформаційних злочинів чи адміністративних правопорушень, установлення форм, видів покарань за їх вчинення, процедури накладання, що ускладнює процес кодифікації адміністративно-деліктних норм в інформаційній сфері.

Вироблена в Україні протягом багатьох десятиліть практика законотворчого процесу у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, подібно до окремих країн-членів ЄС, зокрема Литовської та Латвійської республік, розвивається шляхом глибокої кодифікації адміністративно-деліктних норм.

Побудова в такий спосіб законодавства про адміністративні правопорушення забезпечує цілісність, однозначність його понятійного апарату, поглиблює логічні та функціональні зв'язки між загальними положеннями про адміністративні покарання і спеціальними нормами, якими визначається відповідальність за кон-

кретні адміністративні інформаційні делікти.

З підписанням 27 червня 2014 р. Україною Угоди Про Асоціацію з Європейським Союзом перед правотворчими органами гостро постало завдання з адаптації адміністративно-деліктного законодавства України до стандартів і норм права ЄС. Реалізація цього завдання передбачає розширення складів адміністративних інформаційних правопорушень, відповідних установленим актами інформаційного законодавства обмеженням і заборонам.

На наш погляд, діяльність з удосконалення адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері має розвиватися за трьома основними напрямками:

1. Через визнання адміністративними інформаційними правопорушеннями діянь, визнаних актами інформаційного законодавства протиправними, але не забезпечених санкціями адміністративно-деліктних чи інших охоронних норм.

2. Визнання адміністративними інформаційними правопорушеннями діянь, які порушують установлені законом обмеження та заборони щодо обігу інформації, використання інформаційно-телекомунікаційних систем, посягають на встановлений режим інформаційного забезпечення діяльності публічної адміністрації, формування, застосування, актуалізацію та знищення інформаційних ресурсів.

3. Імплементация положень адміністративно-деліктного права ЄС у норми національного законодавства про адміністративні правопорушення

в частині розширення складів адміністративних інформаційних правопорушень.

Комплексна реалізація цих напрямків удосконалення адміністративно-деліктного законодавства мусить знайти своє відображення в нових складах адміністративних інформаційних правопорушень, які кореспондувалися б з уже встановленими в інформаційній сфері правовими обмеженнями та заборонами, а також в уточненні встановлених у КУпАП, інших актах адміністративно-деліктного законодавства складів адміністративних деліктів.

Низка директив Європейського Парламенту та Ради Європи [11, 12, 13] містять імперативні приписи, що передбачають окремі види протиправних інформаційних діянь, визнання яких у нормах національного законодавства як адміністративних правопорушень чи злочинів і встановлення відповідальності за їх вчинення є обов'язковим для кожної держави-члена ЄС.

Не будучи членом ЄС, Україна постійно поглиблює євроінтеграційні процеси в політичній, військовій, соціальній, економічній, інформаційній та правотворчій сферах, що вказує на необхідність поетапної імплементації приписів директив ЄС у національне адміністративно-деліктне законодавство України, якщо такі законодавчі зміни не призведуть до обмеження гарантій конституційного права на інформацію.

У зв'язку з цим, на наш погляд, чинна редакція КУпАП має бути доповнена новими статтями, в яких серед іншого одержать легальне закрі-

плення такі склади адміністративних інформаційних правопорушень, як «Порушення права доступу до інформації про процедури та умови надання адміністративних послуг» (ст. 188-44); «Порушення встановленого порядку формування, доступу чи використання державних або муніципальних інформаційних ресурсів» (ч. 7 ст. 212-6); «Порушення встановленого законом порядку формування та введення реєстраційних справ юридичних чи фізичних осіб-підприємців» (ч. 9 ст. 166-6); «Поширення неправдивої чи конфіденційної інформації в державних реєстрах, інших базах офіційних даних посадовими особами суб'єктів владних повноважень чи суб'єктів господарювання» (ст. 166-21); «Незаконне блокування доступу суб'єктів надання телекомунікаційних послуг до загальнодоступних інформаційно-телекомунікаційних систем та електронних ресурсів» (ст. 148-6); «Умисне створення перешкод для впровадження та використання інформаційно-телекомунікаційних технологій в діяльність суб'єктів владних повноважень» (ст. 148-7); «Протиправне використання систем автоматичного дозволу чи інших засобів виклику абонентів з комерційною метою без згоди абонента» (ст. 148-8); «Незаконне поширення електронних рекламних оголошень загальнодоступними інформаційно-телекомунікаційними системами без згоди адресата» (ст. 156-4); «Перенесення відомостей, що становлять державну таємницю на незахищені чи не зареєстровані в установленому порядку носії інформації» (ч. 10 ст. 212-2); «Незаконні

дії з відомостями, що становлять державну таємницю, що призвело до витоку такої інформації у загальнодоступну інформаційно-телекомунікаційну мережу» (ч. 11 ст. 212-2); «Протиправне втручання, знищення чи блокування роботи авторизованої сторінки, аканту в соціальній мережі, незабороненій законом чи рішенням суду» (ст. 148-9); «Порушення законодавства про реєстрацію, використання чи захист електронно-цифрового підпису» (ст. 166-22).

В умовах розширення складів адміністративних інформаційних правопорушень, проведення політики декриміналізації діянь у сфері діяльності публічної адміністрації важливим завданням для законодавчого органу є чітке закріплення видових ознак відповідних деліктів, таких як спеціальний суб'єкт правопорушення, форма його вини, способи та засоби вчинення делікту, вид об'єкта і предмета протиправного посягання, сфера скоєння порушення, засоби впливу на порушника, які узгоджуються з правовим режимом інформації, щодо якої вчиняється правопорушення, її охоронюваними законом властивостями.

Перегляд складів адміністративних інформаційних правопорушень, на думку дослідників, був би неповним без удосконалення системи санкцій за ці делікти, критеріїв їх установлення та підрахунку, зміни сталої розрахункової одиниці штрафу з неоподаткованого мінімуму доходів громадян на мінімальний розмір заробітної плати, розширення сфери застосування заходів організаційного та особистого впливу на порушників

приписів інформаційного законодавства [3, с. 8].

Аналіз санкцій адміністративно-деліктних і кримінально-правових норм, що встановлюють заходи впливу на порушника інформаційного законодавства, вказує на яскраве домінування штрафу як міри покарання за інформаційні правопорушення [14, с. 12].

Між тим низка правових норм, що передбачають штраф як міру покарання за інформаційні правопорушення (ст.ст. 51-2, 163-5, 163-9, 212-3 КУпАП, 176, 177, 232-1, 232-2, 328 та ін.) поряд з відсутністю спеціальних критеріїв для визначення остаточного розміру цього стягнення встановлюють його в такий спосіб, що максимальна межа розміру адміністративного штрафу збігається з мінімальною межею покарання за інформаційні злочини.

Будучи немайновим об'єктом правового регулювання, інформація та створена за її допомогою продукція має фактично необмежену здатність до тиражування, що в площині адміністративно-деліктного регулювання означає переважно формальний характер складів адміністративних інформаційних правопорушень, для вчинення яких достатньо самого факту порушення приписів інформаційного законодавства.

Така природа адміністративних інформаційних правопорушень певною мірою ускладнює механізм установлення та підрахунку штрафу за ці правопорушення, не завжди сприяє відповідності такого покарання характеру делікту, що вимагає вироблення додаткових критеріїв уста-

новлення розміру відповідної міри адміністративної відповідальності.

На відміну від України, законодавство країн-членів ЄС, як правило, розвивається шляхом визначення загальних правил підрахунку розмірів цього виду адміністративного покарання, максимального його наближення до характеру адміністративних деліктів.

Щодо інформаційної сфери права про необхідність установа нормами національного законодавства лише ефективних, пропорційних, дієвих і стримувальних штрафів за адміністративні інформаційні правопорушення безпосередньо впливають з положень актів законодавства Європейського парламенту та Ради ЄС: ст. 24. Директиви № 95/46/ЄС «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 р. [11], ч. 1 ст. 15а Директиви 2002/58/ЄС «Про обробку персональних даних та захист конфіденційності в секторі електронних засобів зв'язку (Директива «Про конфіденційність та електронні засоби зв'язку»))» від 12 липня 2002 р. [12], ч. 1 ст. 14 Директиви № 2003/6/ЄС «Про використання інсайдерської інформації у процесі торгів та маніпулювання ринком («Ринкові махінації»))» від 28 січня 2003 р. в редакції Директиви 2008/26/ЄС від 11 березня 2008 р. / [13].

Національне адміністративно-деліктне право країн-членів ЄС по-різному вирішує проблему нормативного закріплення та встановлення розмірів штрафів як видів адміністративних покарань.

Так, Закон ФРН «Про порушення порядку» від 24 травня 1968 р. у розділі 3 передбачає, що розмір адміністративного штрафу щонайменше становить 5 євро та, якщо закон не передбачає іншого, – одну тисячу євро. Якщо закон не встановлює максимальної межі адміністративного покарання за необережне діяння, розмір адміністративного штрафу не може перевищувати половину максимально визначеного нормами права розміру адміністративного штрафу. Згаданий вище Закон ФРН також встановлює, що при визначенні розміру штрафу до уваги приймається значення порушення встановленого порядку, форма вини порушника, його майновий стан, за умови, що розмір покарання перевищує вигоду, одержану правопорушником унаслідок правопорушення [15, с. 292, 293].

Закон Італійської Республіки «Про зміну карної системи» від 24 листопада 1981 р. № 789, допускаючи підвищення мінімального розміру адміністративного штрафу не більше ніж утричі, у той же час у ст. 11 в імперативній формі визначає критерії встановлення розмірів майнових покарань, зокрема тяжкість порушення, вчинені порушником заходи з ліквідації наслідків делікту, особисту характеристику порушника, його економічний стан [16, с. 407, 409].

Порівняльно-правове дослідження цих та інших норм адміністративно-деліктного законодавства країн-членів ЄС вказує на широке визнання за адміністративним штрафом значення головної міри адміністративної відповідальності з одночасним визначенням мінімальної

та максимальної меж такого покарання, установленням критеріїв підрахунку відповідної санкції.

Хаотичне встановлення в нормах законодавства України штрафів за адміністративні інформаційні правопорушення, часта непов'язаність цих санкцій з правовими режимами інформації, що є предметом чи об'єктом протиправних посягань, формою вини порушника, а також критеріями встановлення такого виду покарань вказує на актуальність європейського досвіду законодавчого врегулювання проблем застосування майнових адміністративних стягнень.

Імплементация положень адміністративно-деліктного законодавства країн-членів ЄС у національне законодавство України про запобігання адміністративним правопорушенням зумовлює необхідність формулювання ст. 27 КУпАП у новій редакції такого змісту:

«Стаття 27. Адміністративний штраф

1. Адміністративний штраф – вид грошового покарання за діяння, визнані цим Кодексом та іншими законами України адміністративними правопорушеннями, що застосовуються до осіб, винних у їх вчиненні, сума якого встановлюється в мінімальних розмірах заробітної плати, офіційно визначених на день винесення компетентним державним органом рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності.

2. Якщо інше не встановлено окремими законами України, розмір адміністративного штрафу, який застосовується до фізичних осіб, не може бути меншим за п'яту частину офі-

ційно встановленого розміру заробітної плати та більшим за сто мінімальних розмірів заробітної плати.

3. При призначенні покарання у формі адміністративного штрафу за скоєне правопорушення обов'язковому врахуванню підлягають характер вчиненого правопорушення, форма вини порушника, його майновий стан, правовий режим об'єкта протиправного посягання. Інші обставини адміністративної справи при призначенні покарання у формі адміністративного штрафу не мають братися до уваги».

Зміна механізму встановлення, підрахунку та застосування штрафів за адміністративні інформаційні правопорушення має в своїй основі поглиблення профілактичних властивостей цього покарання, посилення впливу на причини та умови, що сприяють розвитку адміністративної деліктності в інформаційній сфері.

В умовах виникнення нових, поглиблення наявних причин та умов, що сприяють розвитку адміністративної деліктності, розширення способів, засобів вчинення адміністративних правопорушень штраф поступово втрачає характер універсальної міри адміністративної відповідальності, у зв'язку з чим щодо окремих деліктів законом встановлено майнові стягнення у вигляді конфіскації (ст.ст. 51-2, 146, 164-1, 212-6 та ін.) [2], вилучення незаконно одержаного прибутку (ч. 2 ст. 75 Закону України «Про телекомунікації» від 21 грудня 2003 р. № 1280-VI) [17] тощо.

Визначаючи зміст зазначених покарань, законодавець, як правило, пов'язує його з конфіскацією засобів

і знарядь вчинення правопорушень або з вилученням майнових результатів протиправних діянь (незаконно одержаного прибутку, протиправної інформаційної продукції, об'єктів права інтелектуальної власності) і лише в санкціях окремих статей поєднує обидві складові конфіскації (ст. 51-2, 212-6 КУпАП) [2].

Визнана адміністративно-деліктним законодавством практика застосування за адміністративні інформаційні правопорушення конфіскації у вузькому розумінні цього поняття призводить до того, що незаконно використана чи створена інформація, бази даних, інші об'єкти та предмети протиправних посягань залишаються доступними для правопорушника.

Наслідком такого застосування конфіскації, як покарання за адміністративні інформаційні правопорушення, є не лише мінімальний вплив на причини розвитку адміністративної деліктності, але і наявність передумов для повторного вчинення правопорушень.

Усе це вказує на необхідність законодавчого закріплення щодо адміністративних інформаційних правопорушень конфіскації, дія якої охоплювала б як знаряддя та засоби вчинення деліктів, так і виражені в об'єктивній формі результати їх вчинення.

Забезпечуючи правове регулювання інформаційної діяльності, законодавство України допускає її здійснення як фізичними, так і юридичними особами, чим фактично поширює дію правових стимулів, обмежень, заборон на всіх суб'єктів, яким законом надано право здійснювати

обробку інформації, виробляти інформаційну продукцію та надавати інформаційні послуги.

Чинні в інформаційній сфері обмеження та заборони, спрямовані на забезпечення законності при здійсненні інформаційної діяльності, лише частково підкріплюються засобами публічноправової охорони, спрямованими переважно на поведінку фізичних, зокрема посадових, осіб [4, с. 125].

Такий висновок ґрунтується на положеннях (ст.ст. 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 27, 30, 31, 32 Загальної частини та Особливої частини КУпАП) і правових позиціях Конституційного Суду України, викладених у п. 5 мотивувальної частини Рішення № 2-22-2001 від 30 травня 2001 р. у справі «За конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, частин першої, третьої ст. 2, частини першої ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення» [18].

Легальне обмеження сфери дії норм КУпАП за суб'єктивним складом поряд з існуванням в інформаційному просторі правових обмежень і заборон не забезпечених санкціями адміністративно-деліктних норм викликало стрімке зростання фактів порушення приписів інформаційного законодавства у галузі публічноправового регулювання, які за формальними ознаками не визнані правопорушеннями, однак за матеріальними ознаками є протиправними діяннями та істотно підривають інформаційну безпеку держави, становлять значну

загрозу для її інформаційного суверенітету.

Такий стан правового регулювання передусім притаманний правовідносинам, що складаються в інформаційній сфері за участю юридичних осіб, щодо яких законодавством України встановлено спеціальні стимули, обмеження, дозволи та заборони, поєднані у правовому режимі інформаційної діяльності.

На відміну від України, законодавство багатьох країн Європейського Союзу, зокрема Австрії, Бельгії, Італії, Литви, Латвії, Німеччини, Польщі, Словенії, Франції та інших, одночасно з визнанням за юридичними особами права здійснювати інформаційну діяльність визнало їх суб'єктами адміністративної відповідальності за конкретні адміністративні інформаційні правопорушення.

Так, згідно з п. 30 Закону ФРН «Про порушення порядку» юридичні особи визнаються винними за вчинення ними або їх уповноваженими особами протиправних діянь незалежно від форми їх вини, якщо не доведуть, що ними вжито всіх залежних від порушників заходів у сфері забезпечення публічного порядку [15].

Законодавство Італії, визнаючи суб'єктами адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб, водночас щодо більшості адміністративних деліктів не проводить розмежування суб'єктів їх вчинення, проте виокремлює уповноважених представників юридичних осіб як спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності [9, с. 83].

Установлюючи наслідки порушення правового режиму інформацій-

ної діяльності, законодавство України розвивається двовекторним шляхом, через визначення в нормах ГК України [19] видів адміністративно-господарських санкцій і загальних підстав їх накладення, а також уточнення особливостей їх застосування щодо окремих видів інформаційної діяльності, суб'єктами якої є юридичні особи.

Дворівнева структура адміністративно-деліктного законодавства, дія якого поширюється на юридичних осіб, веде до існування у правовому інформаційному середовищі неоднозначних підходів до підстав, форм, видів процедур застосування адміністративних покарань до різних суб'єктів, а також установлення за інформаційні правопорушення санкцій, не властивих для інформаційної сфери.

Вирішення порушених проблем ускладнюється через відсутність у низці норм інформаційного законодавства ознак суб'єктів відповідальності за адміністративні інформаційні правопорушення, що не завжди дозволяє розмежувати делікти, суб'єктами яких можуть бути лише фізичні або юридичні особи.

Сприйнята законотворчим процесом практика систематичного ігнорування видових ознак суб'єкта адміністративних інформаційних правопорушень, використання поняття «спеціальний суб'єкт правопорушення» (посадової, службової особи) як обставини, що обтяжує покарання [2], призводить до втрати нормативної природи відповідних деліктів, не завжди дозволяє об'єктивно розмежувати протиправні діяння між

винними юридичними особами та їх уповноваженими представниками.

Наявна в адміністративно-деліктному законодавстві України прогалина заглиблюється своїм корінням у правові та функціональні зв'язки адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб – суб'єктів інформаційної діяльності – та правових режимів цих видів діяльності, інформації, яка використовується при її здійсненні.

За загальним правилом, закріпленим у ст.ст. 91, 92 ЦК України, юридична особа стає правосуб'єктною, тобто здатною набувати та здійснювати суб'єктивні права, виконувати юридичні обов'язки, а також нести відповідальність за вчинені правопорушення, з моменту державної реєстрації такої юридичної особи та припиняється з дати внесення запису до Єдиного державного реєстру про припинення діяльності такої особи [20].

Традиційно наділену законодавством загальною правосуб'єктністю юридичну особу доктрина адміністративної деліктології визнає загальним суб'єктом адміністративної відповідальності [9, с. 124].

Статус спеціального суб'єкта адміністративної відповідальності юридична особа може набути двома шляхами:

1) нормативним, коли власник уповноважує її займатись якимось спеціальним видом діяльності, і на реалізацію цих повноважень вона отримує від компетентного державного органу відповідний дозвіл;

2) фактичним, коли юридична особа безпосередньо в результаті своєї діяльності набуває низку спе-

цифічних ознак, передбачених нормативним актом (наприклад, стає монополістом), що надає їй статусу спеціального суб'єкта [21, с. 7, 14].

Установлюючи спеціальні вимоги до окремих видів інформаційної діяльності, законодавство України допускає їх здійснення виключно юридичними особами, що зумовлює поширення безпосередньо на них пов'язаних з такою діяльністю стимулів, обмежень, дозволів і заборон, які в своїй сукупності утворюють правовий режим такої діяльності, інформації, що використовується при її здійсненні (ст.ст. 1, 37 Закону України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. № 1820-VI [17], ст. 11 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. № 3759-XIII [22], ст.ст. 4, 16 Закону України «Про Національну програму інформатизації») [23].

Уведений нормами інформаційного законодавства правовий режим інформації дозволяє забезпечити комплексність впливу через сукупність регулятивних, охоронних, процесуально-процедурних правових засобів, що характеризують особливе поєднання дозволів, обмежень і заборон, гарантії їх забезпечення [24, с. 13].

Саме тісний зв'язок структурних елементів, які формують правові режими інформації, правових норм, що передбачають юридичну відповідальність за інформаційні правопорушення, розкриває сутність останніх. Від ступеня таких правових зв'язків значною мірою залежить не лише ефективність нормативного конструювання складів інформаційних

правопорушень, але і рівень запобігання їм [8, с. 7].

Легальне визнання права здійснювати окремі види інформаційної діяльності за юридичними особами, установлення особливих правових режимів такої діяльності, інформації, яка використовується при її здійсненні, зумовлює необхідність визнання в нормах КУпАП юридичної особи суб'єктом адміністративних правопорушень та відповідальності за них, зокрема за адміністративні інформаційні правопорушення.

Розширення сфери дії адміністративно-деліктних норм за колом суб'єктів є можливим через доповнення КУпАП ст. 14-2 у такій редакції:

«Стаття 14-2. Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Юридична особа, зареєстрована у встановленому порядку на території України або яка одержала дозвіл на провадження своєї діяльності в Україні, несе адміністративну відповідальність за порушення встановлених законом правил діяльності у сфері економіки, транспорту, енергетики, зв'язку, обігу інформації, науки, освіти, соціально-політичної та культурної діяльності шляхом застосування у встановленому порядку передбачених законами України санкцій майново-організаційних за змістом та економічних за формою, якщо за відповідне правопорушення не встановлено адміністративної відповідальності посадових осіб такої юридичної особи. За вчинення адміністративних правопорушень юридична особа несе відповідальність, якщо не доведе, що нею було вжито всіх залежних заходів для недопущення правопорушень

та якщо їх вчинення неможливо було запобігти іншими засобами».

Загалом формування нової, ефективної моделі адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері є ключовим напрямком державної адміністративної та інформаційної політики, правовою та методологічною основою якого має стати проект Адміністративно-деліктного кодексу України.

За своїм цільовим призначенням згаданий кодифікований акт має розв'язати не лише проблеми формування недвозначного понятійного апарату адміністративно-деліктного законодавства, формулювання конкретних критеріїв установлення застосування майнових адміністративних стягнень, систематизації адміністративних деліктів за родовим об'єктом посягання, але і забезпечити декриміналізацію значної групи інформаційних правопорушень, безпідставно включених до КК України.

В окремих главах проекту Адміністративно-деліктного кодексу України, диференційованих за суб'єктом критерієм поширення дії, мають знайти своє відображення положення про загальні підстави, види та форми адміністративних покарань фізичних та юридичних осіб, процедури їх накладення.

Щодо адміністративних інформаційних правопорушень модернізація адміністративно-деліктного законодавства стає можливою лише за умови об'єднання складів цих правопорушень в єдину главу «Адміністративні правопорушення у сфері обігу інформації, зв'язку та інформатизації».

Побудова адміністративно-деліктного законодавства в такий спосіб забезпечує нормативне узгодження правових, функціональних зв'язків заходів адміністративного примусу з характером протиправних діянь, правовими режимами інформації, соціальною, майновою, політичною цінністю самої інформації, щодо якої вчинено делікт, а також з урахуванням правового статусу суб'єкта правопорушення, його майнового стану, форми вини, мети та засобів вчинення правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650 в редакції Закону України від 13 січня 2011 р.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р // Відомості Верховної Ради УРСР, 1984, додаток до № 51. – Ст. 1123 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Чуприна О. В. Адміністративна відповідальність за порушення права на інформацію // О. В. Чуприна. – К., 2013. – 175 с.
4. Благодарний А. М. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері / А. М. Благодарний // Адміністративне право. – № 11. – 2009. – С. 123–126.
5. Федоров І. О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І. О. Федоров. – Запоріжжя, 2006. – 186 с.
6. Леонідова О. О. Адміністративна відповідальність за проступки в сфері телекомунікацій : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. О. Леонідова. – Х., 2010. – 190 с.
7. Волеводз А. Г. Правонарушения в информационной сфере: некоторые

проблемы ответственности / А. Г. Волеводз // Информационное общество в России: проблемы становления. Вып. 2. Сб. науч. трудов. – М., 2002. – С. 26–35.

8. Полушкин А. В. Информационное правонарушение: понятие и виды : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / А. В. Полушкин. – Екатеринбург, 2009. – 26 с.

9. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О. А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

10. Гаврилова Л. В. Адміністративно-деліктне законодавство Федеральної Республіки Німеччини становлення, розвиток і сучасне становище : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Л. В. Гаврилова. – 2003. – 21 с.

11. Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних та вільним обігом цих даних» від 24 жовтня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.evropa.eu.int/ISPO/legal/en/dataprot/directiv/directiv.html.

12. Директива 2002/58/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 липня 2002 р. про обробку персональних даних та захист таємниці сектора електронних комунікацій (Директива про секретність та електронні комунікації) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nkrz.gov.ua/img/zstored/File/58_Ukr_Sekretnist.pdf.

13. Директиви № 2003/6/ЄС «Про використання інсайдерської інформації у процесі торгів та маніпулювання ринком (Ринкові махінації)» від 28 січня 2003 р. в редакції Директиви 2008/26/ЄС від 11 березня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nkrz.gov.ua/img/zstored/File/58_Ukr_Sekretnist.pdf.

14. Савчишкін Д. Б. Адміністративная ответственность в области связи и информатизации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Савчишкін. – М., 2011. – 16 с.

15. Закон ФНР «Про порушення порядку» від 24 травня 1968 р. // Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О. А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 288–357.
16. Закон Італійської Республіки від 24 листопада 1981 р., № 689. «Зміни карної системи» // Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О. А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – С. 405–430.
17. Про телекомунікації: Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
18. Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р. у справі № 1-22/2001 за конституційним зверненням ВАТ «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України (справа про відповідальність юридичних осіб) // Вісник господарського судочинства. – № 3. – 2001. – С. 64–69.
19. Господарський Кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – № 19–20; № 21–22. – Ст. 144.
20. Цивільний кодекс України, прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2003 р. // Голос України. – 2003. – № 12–13. – Ст. 139.
21. Костив М. В. Административная правосубъектность юридических лиц и особенности ее реализации в административно-деликтных отношениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М. В. Костив. – К., 2005. – 21 с.
22. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
23. Про Національну програму інформатизації : Закон України: від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
24. Терещенко Л. К. Правовой режим информации : дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Л. К. Терещенко. – М., 2011. – 415 с.

Заярный О. А. Правовые и организационные основы совершенствования материального административно-деликтного законодательства в информационной сфере на пути евроинтеграции.

В статье рассматриваются основные причины существования несовершенного административно-деликтного законодательства Украины в информационной сфере, определяются правовые, организационные и методологические основы для его усовершенствования, анализируются принципы и нормы права Европейского Союза в отношении предупреждения административных информационных правонарушений, формулируются пути имплементации его положений в национальное законодательство Украины.

Ключевые слова: административно-деликтное законодательство, административное информационное правонарушение, информация информационная сфера, кодификация, субъекты административной ответственности в информационной сфере.

Zaiarnyi O. A. The legal and institutional grounds of improvement of material administrative and tort law in the informational sector in terms of European integration.

This article examines the main reasons for the existence of deficient administrative and tort law in the informational sector in Ukraine and defines organizational and legal means of its improvement.

Much attention is paid to the methods of systematization of administrative and tort law in the information sector. The author reveals the legal nature of administrative information offenses and formulates the criteria of combining bodies of these delicts within a single codified act.

The author also considers the rules and principals of administrative and tort law of the European Union and defines the ways of the implementation of its provisions into the Ukrainian national administrative and tort law in the information sector.

In terms of new legal position the article justifies the necessity of establishment of administrative responsibility of legal persons for administrative information offenses, defines the major problems of implementation of such responsibility and suggests the concrete ways to address them.

Due to the European Union, referred to the causes and conditions conducive to the commission of administrative offenses, the author justifies the need for state policy to decriminalize the information offenses and to recognize a number of information criminal offenses as administrative information offenses in law.

Key words: administrative and tort law, administrative information offenses, legislative machinery, information, information sector, codification, subjects of administrative responsibility in the information sector.

Стаття надійшла до редакції 17.09.2014