

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного та адміністративного права ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

## ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

У статті досліджуються адміністративно-господарські санкції, що застосовуються в різних галузях інформаційного сектору економіки. Виявляються недоліки правового регулювання адміністративно-господарських санкцій у галузях телебачення і радіомовлення, телекомунікацій та надання послуг електронного цифрового підпису та пропонуються зміни до чинного законодавства, спрямовані на їх усунення.

**Ключові слова:** адміністративно-господарські санкції, інформаційний сектор економіки, телебачення і радіомовлення, телекомунікації, електронний цифровий підпис.

В статье исследуются административно-хозяйственные санкции, применяемые в разных отраслях информационного сектора экономики. Выявляются недостатки правового регулирования административно-хозяйственных санкций в таких отраслях, как телевидение и радиовещание, телекоммуникации и предоставление услуг электронной цифровой подписи, а также предлагаются изменения к действующему законодательству, направленные на их устранение.

**Ключевые слова:** административно-хозяйственные санкции, информационный сектор экономики, телевидение и радиовещание, телекоммуникации, электронная цифровая подпись.

The article deals with administrative-business sanctions applied in different industries of the information sector of the economy. Different drawbacks of administrative-business sanctions legal regulation in such industries as television and radio, telecommunications and electronic digital signature services have been revealed and some amendments to the existing legislation aimed at their elimination have been put forward.

**Key words:** administrative-business sanctions, information sector of the economy, television and radio, telecommunications, electronic digital signature.

В умовах становлення інформаційно-го суспільства дедалі помітнішу роль в національній економіці відіграє її інформаційний сектор. Ураховуючи значний вплив цього сектору економіки на решту її галузей, господарські інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини, що складаються в інформаційній сфері господарювання, наразі досить детально регулюються правом, перетворюючись таким чином на відповід-

ні правовідносини. Охорона та захист цих правовідносин від протиправних посягань, забезпечення законності й правопорядку в інформаційному секторі економіки неможливі без застосування адміністративно-господарських санкцій за відповідні господарські інформаційні правопорушення. Відтак дослідження цих санкцій з метою їх подальшого удосконалення має не лише наукове, а й важливе практичне значення для

© Бурило Ю. П., 2013

підтримання законності в інформаційній сфері господарювання.

В юридичній науці загальні питання застосування адміністративно-господарських санкцій досліджені досить ретельно такими вченими, як В. С. Щербина [1], О. М. Вінник [2], З. Ф. Татькова [3], Е. Е. Бекірова [4], Є. С. Янкова [5] та ін. Водночас особливості застосування адміністративно-господарських санкцій в інформаційному секторі економіки тривалий час залишаються поза увагою вчених-юристів. Отже, метою цієї статті є виявлення проблем правового регулювання застосування адміністративно-господарських санкцій в різних галузях інформаційного сектору економіки та формулювання пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства.

Однією з найбільших галузей інформаційного сектору економіки є телебачення і радіомовлення. Адміністративно-господарські санкції в цій галузі закріплені в ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення». Як випливає з аналізу цієї статті, санкції за порушення відповідного законодавства застосовуються за рішенням суду або у встановлених законом випадках, за рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Відповідно до ч. 6 ст. 72 вказаного Закону Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення може застосовувати до телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги такі санкції: оголошення попередження; стягнення штрафу; подання до суду справи про анулювання ліцензії на мовлення. Водночас, як випливає з аналізу ч. 12 ст. 72 цього Закону, в судовому порядку здійснюється анулювання ліцензії на мовлення телерадіоорганізації або скасування державної реєстрації провайдера програмної послуги за поданням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у разі, якщо порушення не були усунені після попередження та стягнення штрафу [6].

Більшість із названих адміністративно-господарських санкцій у галузі теле-

бачення і радіомовлення, а саме штраф, анулювання ліцензії, скасування державної реєстрації, кореспондують санкціям, зазначеним у гл. 27 ГК України. Інші санкції, такі як оголошення попередження, про які в ГК України прямо не згадується, по суті теж можуть бути віднесені до адміністративно-господарських санкцій організаційно-правового характеру, оскільки перелік цих санкцій за ГК України не є вичерпним [7; 1, с. 138].

З-поміж інших видів адміністративно-господарських санкцій, передбачених ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», попередження є найменш суворим і безпосередньо не тягне для суб'єкта господарювання негативних наслідків економічного характеру. Згідно з ч. 7, ч. 8 ст. 72 вказаного Закону рішення про оголошення попередження приймається у разі першого порушення законодавства чи умов ліцензії телерадіоорганізацією або першого порушення законодавства провайдером програмної послуги, а у разі, якщо після винесення попередження відповідні порушення не були усунені, приймається рішення про стягнення штрафу. Таким чином, основною функцією попередження є припинення господарського інформаційного правопорушення.

На відміну від попередження штраф безпосередньо впливає на майнову сферу та економічні інтереси суб'єктів господарювання в телерадіоінформаційній галузі. Власне тому адміністративно-господарський штраф у правовій доктрині відносять до адміністративно-господарських санкцій майнового характеру [8, с. 97]. Як вже зазначено, стягнення штрафу передбачено законом на випадок безрезультатного застосування попередження, коли виявлене господарське інформаційне правопорушення залишилося неусуненим. Крім того, згідно з ч. 8, ч. 9 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» рішення про стягнення штрафу приймається, якщо телерадіоорганізація за час після видачі (продовження) ліцензії вже отримала не менше трьох попереджень, а також якщо

провайдер програмної послуги за час після сплати ним попереднього штрафу вже отримав не менше трьох попереджень. Проте штраф не може накладатися, якщо з часу останнього порушення законодавства минуло більше одного календарного року.

З наведеного випливає, що на провайдера програмної послуги штраф може бути накладений лише у разі неусунення порушення після винесення попередження, а також якщо після стягнення попереднього штрафу винесено не менше трьох попереджень. Таким чином, якщо провайдер програмної послуги вчасно усуває виявлені порушення після кожного попередження, на нього неможливо накласти штраф, адже відсутній факт накладення першого штрафу (за перше неусунення порушення законодавства). Отже, діючи таким способом, провайдер програмної послуги може припуститися якої завгодно кількості порушень вимог законодавства, при цьому не ризикуючи зазнати економічних втрат у результаті стягнення з нього штрафу. В той же час на телерадіоорганізацію штраф може бути накладений вже після винесення трьох попереджень з часу одержання нею ліцензії на мовлення, навіть якщо відповідні порушення були усунуті.

Зазначене демонструє неоднаковий, можна навіть сказати, розбалансований підхід законодавця щодо застосування адміністративно-господарських санкцій до відповідних учасників телерадіоінформаційного ринку. Занадто ліберальний підхід до провайдерів програмної послуги може спровокувати їх на безвідповідальну поведінку на ринку телебачення і радіомовлення. Отже, доцільно уніфікувати підстави застосування адміністративно-господарських штрафів щодо телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги. У зв'язку з цим пропонуємо викласти ч. 8 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» в такій редакції :

«Рішення про стягнення штрафу приймається Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення:

якщо після винесення попередження відповідні порушення не були усунені;

якщо телерадіоорганізація або провайдер програмної послуги за час після видачі (продовження) ліцензії вже отримали не менше трьох попереджень».

Поряд із вказаною недосконалістю підстав накладення адміністративно-господарських штрафів на суб'єктів ринку телерадіомовлення необхідно звернути увагу на явну неузгодженість положень ч. 10 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», відповідно до якої розміри штрафів встановлюються Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення за погодженням із Кабінетом Міністрів України, з нормою ч. 2 ст. 241 ГК України, згідно з якою розмір і порядок стягнення адміністративно-господарського штрафу визначається законом. Указана невідповідність є частиною більш широкої проблеми, на яку вказується в наукових юридичних дослідженнях, а саме врегулювання у підзаконних нормативно-правових актах питань, пов'язаних із застосуванням адміністративно-господарських санкцій [3, с. 14–15].

Для усунення вказаного недоліку необхідно закріпити розміри відповідних адміністративно-господарських штрафів безпосередньо в Законі України «Про телебачення і радіомовлення». При цьому можна скористатися способом його визначення, який існував до прийняття чинної редакції Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», а саме – визначення розміру штрафу залежно від розміру ліцензійного збору, сплаченого відповідним суб'єктом телерадіомовного ринку [9]. У зв'язку з цим пропонується наступна редакція ч. 10 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»: «Розмір штрафу, що підлягає стягненню з телерадіоорганізації або провайдера програмної послуги становить від 10 до 30 відсотків від розміру сплаченого ними ліцензійного збору залежно від наслідків допущених порушень, їх кількості й частоти, методика врахування яких затверджується рішенням На-

ціональної ради України з питань телебачення і радіомовлення».

Звертає на себе увагу той факт, що законодавець помилково відносить до адміністративно-господарських санкцій, що застосовуються за рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, подання до суду справи про анулювання ліцензії на мовлення. Як відомо, суть господарсько-правової відповідальності, як і інших видів юридичної відповідальності, полягає в тому, що суб'єкт господарювання змушений терпіти несприятливі наслідки в результаті застосування до нього передбачених законодавством санкцій [10, с. 264–265]. У той же час подання до суду справи про анулювання ліцензії саме по собі ніяких негативних наслідків для суб'єкта господарювання не тягне, адже є лише процесуальною дією, що передує можливому притягненню до відповідальності, проте ще не означає обов'язкового позбавлення ліцензії на здійснення відповідного виду господарської діяльності. Тому з переліку санкцій, передбачених ч. 6 ст. 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», згадка про подання до суду справи про анулювання ліцензії на мовлення має бути виключена.

Поряд з цим варто відзначити, що судовий порядок анулювання ліцензії на мовлення є цілком прогресивним підходом до застосування даного виду адміністративно-господарських санкцій у світлі сучасних наукових досліджень з даного питання. Так, наприклад, Е. Е. Бекірова пропонує в цілому перейти до судового порядку анулювання ліцензій, закріпивши саме цей порядок та обов'язок органів ліцензування звертатися до суду при порушенні суб'єктом господарювання законодавства про ліцензування в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [4, с. 14].

На наш погляд, судовий порядок анулювання ліцензій, безперечно, має свої переваги, такі як максимальна неупередженість розгляду справи, більш широкі

процесуальні можливості щодо захисту своїх прав суб'єктом господарювання тощо. У той же час він має і ряд недоліків, серед яких основними є його високий ступінь формалізованості і, як наслідок, його тривалість і витратність. Тому абсолютизувати судовий порядок анулювання ліцензій все ж таки не варто. Натомість його слід застосовувати більш широко в окремих галузях (щодо окремих видів господарської діяльності), які мають стратегічне значення для економіки країни або ж суттєво впливають на задоволення потреб широких верств населення та значну кількість промислових споживачів.

Застосування судового порядку анулювання ліцензії було б цілком доречним, наприклад, у галузі телекомунікацій – однієї з системоутворюючих галузей інформаційної сфери та національної економіки в цілому. Наразі, як впливає з положень статей 18, 55 Закону України «Про телекомунікації», рішення про анулювання ліцензій у цій сфері приймаються в адміністративному порядку Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації [11]. Запровадження судового порядку анулювання ліцензій як адміністративно-господарської санкції за вчинення господарських інформаційних правопорушень посилить гарантії захисту прав суб'єктів господарювання в зазначеній сфері, адже ризик неправомірного анулювання ліцензії оператора телекомунікацій у судовому порядку нижчий, ніж в адміністративному. Крім того, це сприятиме захисту прав споживачів телекомунікаційних послуг, оскільки позбавлення ліцензії оператора телекомунікацій позначається на його абонентах, яким доводиться шукати можливості отримання телекомунікаційних послуг у інших операторів, що не завжди відповідає їх бажанням і потребам.

У контексті запровадження судового порядку анулювання ліцензій у сфері телекомунікацій варто звернути увагу на те, що в чинному законодавстві термін

«анулювання ліцензії» вживається не тільки для позначення відповідного виду адміністративно-господарських санкцій за протиправну поведінку у сфері господарювання. З аналізу відповідних норм Законів України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про телебачення і радіомовлення», «Про телекомунікації», «Про радіочастотний ресурс України» слідує, що підставами анулювання ліцензії можуть бути цілком правомірні дії та події, зокрема: заява ліцензіата про анулювання ліцензії, нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи – підприємця. Так, у разі подання заяви суб'єктом господарювання про анулювання ліцензії має місце реалізація його права на відмову від здійснення певного виду діяльності, що, як слушно зазначає Є. С. Янкова, виступає гарантією реалізації принципу свободи підприємництва, проголошеного у ст. 42 Конституції України [5, с. 70].

З огляду на це можна погодитися з Е. Е. Бекіровою, яка пропонує розмежувати в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» такі поняття, як «припинення дії ліцензії» та «анулювання ліцензії». При цьому підставами припинення дії ліцензії мають бути документи, що засвідчують правомірні дії або події, а підставами анулювання ліцензії – лише протиправна поведінка ліцензіата [4, с. 12]. Таке розмежування повинно торкнутися і відповідних норм Законів України «Про телебачення і радіомовлення», «Про телекомунікації», «Про радіочастотний ресурс України» та інших актів господарського інформаційного законодавства.

Розвиток новітніх інформаційно-комунікаційних технологій останніми роками призвів до появи цілої низки нових видів господарської діяльності в інформаційній сфері. Одним із таких видів господарської діяльності є надання послуг електронного цифрового підпису. Правові засади надання зазначених послуг визначені Законом України «Про електронний цифровий підпис» [12]. Цим законом

встановлено чимало вимог, яким має відповідати господарська діяльність суб'єктів господарювання у відповідному сегменті інформаційного ринку.

Так, зокрема, відповідно до ст. 8 зазначеного закону центри сертифікації ключів, якими можуть бути юридичні особи незалежно від форми власності або фізичні особи, які є суб'єктами підприємницької діяльності, що надають послуги електронного цифрового підпису та засвідчили свої відкриті ключі у центральному засвідчувальному органі або засвідчувальному центрі, зобов'язані: забезпечувати захист інформації в автоматизованих системах; забезпечувати захист персональних даних, отриманих від підписувача; встановлювати під час формування сертифіката належність відкритого ключа та відповідного особистого ключа підписувачу; своєчасно скасовувати, блокувати та поновлювати сертифікати ключів у випадках, передбачених законом; цілодобово приймати заяви про скасування, блокування та поновлення сертифікатів ключів; вести електронний перелік чинних, скасованих і блокованих сертифікатів ключів; забезпечувати цілодобово доступ користувачів до сертифікатів ключів та відповідних електронних переліків сертифікатів через загальнодоступні телекомунікаційні канали; забезпечувати зберігання сформованих сертифікатів ключів протягом строку, передбаченого законодавством для зберігання відповідних документів на папері та ін. Акредитовані центри сертифікації ключів згідно зі ст. 9 вказаного закону додатково зобов'язані використовувати для надання послуг електронного цифрового підпису надійні засоби електронного цифрового підпису.

Як бачимо, виконання цих обов'язків важливе не лише з точки зору забезпечення якості надання послуг електронного цифрового підпису, а й з позицій забезпечення інформаційної безпеки їх споживачів. Водночас необхідно відзначити, що гарантуванню виконання цих обов'язків за допомогою заходів юри-

дичної відповідальності в законодавстві про електронний цифровий підпис приділяється занадто мало уваги. Виходячи з аналізу норм Закону України «Про електронний цифровий підпис» та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, на сьогодні можлива лише договірна відповідальність за порушення відповідних вимог. Однак слід мати на увазі, що переважна більшість договорів про надання послуг електронного цифрового підпису – це, як правило, договори приєднання, умови яких фіксуються у формулярах чи інших стандартних формах самими центрами сертифікації ключів і укладаються шляхом приєднання до них другої сторони (при цьому друга сторона не може запропонувати власних умов договору). Тому умови про відповідальність у цих договорах встановлює центр сертифікації ключів самостійно, дбаючи насамперед про власний інтерес, а не про інтерес користувачів послуг електронного цифрового підпису.

З огляду на це публічний інтерес користувачів послуг електронного цифрового підпису, реалізація якого потребує виконання законодавчо встановлених обов'язків центрів сертифікації ключів, має захищатися за допомогою адміністративно-господарських санкцій. З цією метою доцільно викласти ст. 15 «Відповідальність за порушення законодавства

про електронний цифровий підпис» Закону України «Про електронний цифровий підпис» у такій редакції:

«За невиконання обов'язків центру сертифікації ключів, передбачених ст. 8 цього Закону, суб'єкт господарювання, що надає послуги електронного цифрового підпису, несе відповідальність у вигляді штрафу розміром сто неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

За невиконання додаткових обов'язків акредитованого центру сертифікації ключів, передбачених ст. 9 цього Закону суб'єкт господарювання, що надає послуги електронного цифрового підпису, несе відповідальність у вигляді штрафу розміром двісті неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

На підставі наведеного можемо дійти висновку, що система адміністративно-господарських санкцій в інформаційному секторі економіки наразі перебуває у стані становлення і поки що далека від досконалості. Для вдосконалення адміністративно-господарських санкцій у цій сфері потрібні зміни і доповнення до відповідного законодавства, у тому числі з урахуванням наведених нами пропозицій.

Перспективні дослідження з окресленої проблематики мають торкнутися адміністративно-господарських санкцій, спрямованих на захист прав інтелектуальної власності у сфері господарювання.

## Література

1. Щербина В. С. Адміністративно-господарські санкції організаційно-правового характеру: проблеми застосування / В. С. Щербина // Універ. наук. зап. – 2006. – № 1. – С. 138–144.
2. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. / О. М. Вінник. – 2-ге вид., змін. та доп. – К. : Всеукр. асоц. видавців «Прав. єдність», 2008. – 766 с.
3. Таткова З. Ф. Підстави, види та форми господарсько-правової відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / З. Ф. Таткова ; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. – Донецьк, 2010. – 19 с.
4. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Е. Е. Бекірова; НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. – Донецьк, 2006. – 17 с.
5. Янкова Е. С. Аннулирование (отзыв) лицензии как вид административно-хозяйственной санкции на рынках финансовых услуг / Е. С. Янкова // Відповідальність у сфері господарювання: сучасний стан і перспективи розвитку : зб. наук. пр. / наук. ред. В. К. Мамутов; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. – Донецьк : ЮгоВосток, 2009. – 158 с.
6. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-ХІІ у редакції Закону № 3317-IV від 12.01.2006 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.

7. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
8. Щербина В. С. Адміністративно-господарські санкції майнового характеру: проблеми застосування / В. С. Щербина // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 2 (45). – С. 97–106.
9. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.1997 р. № 538/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.
10. Советское хозяйственное право / под. общ. ред. д. ю. н., проф. И. Г. Побирченко. – Киев : Вища шк., 1985. – 336 с.
11. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
12. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.