

УДК 340. 342.951

Ю. В. Дем'янчук

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРАВОПОРУШЕНЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Розвинені держави світу на межі ХХ – ХХІ століть поставили собі за мету прискорений перехід до нового етапу розвитку – інформаційного суспільства, що дасть змогу забезпечити рівень суспільного добробуту, здійснити перехід від економіки з паливно-сировинною спрямованістю до економіки, заснованої на знаннях, досягти скорочення кількості загроз національній безпеці, залучити громадян до всіх благ інформаційного суспільства [1]. Не є винятком й Україна, яка стоїть на шляху побудови такого суспільства, зокрема шляхом створення ефективної системи забезпечення прав людини на вільне отримання, поширення й використання інформації як найважливішої умови демократичного розвитку. Складність реалізації та побудови такої системи полягає у відсутності ефективного механізму захисту інформаційних правовідносин.

Практика застосування інформаційного законодавства свідчить про порушення інформаційних прав та створення перешкод у забезпеченні інформаційної безпеки особи, суспільства й держави. З урахуванням цього сьогодні й протягом останніх років однією з найбільш дискусійних та актуальних проблем українського законодавства є відсутність дієвих механізмів боротьби з правопорушеннями, які виникають в інформаційній сфері, та їх попередження. Для цього діє так званий інститут юридичної відповідальності, значущість якого для забезпечення захисту прав і свобод громадян, охорони суспільних відносин в Україні підтверджується інтенсивним розвитком нормативно-правової бази, який відбувався в останні десятиріччя, а також широкою практикою його застосування.

Сьогодні практично сформоване законодавство щодо попередження й припинення правопорушень в інформаційній сфері, передбачається як дисциплінарна (включаючи матеріальну), цивільно-правова, адміністративна відповідальність, так і кримінальна – за вчинення правопорушень в інформаційній сфері; розроблені й діють численні закони та підзаконні акти, які регулюють інформаційні відносини. Однак їх практичне застосування досить слабке, оскільки відсутні конкретні механізми дотримання законодавства на практиці, зокрема у зв'язку з недосконалістю понятійно-категоріального апарату.

Певні прогалини також існують у систематизації правових норм, які регламентують юридичну відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері.

Окремі питання, пов'язані з тематикою статті, розглядалися в роботах вітчизняних дослідників І.А. Безклубого, К.І. Беякова, А.В. Благодатного, О.С. Брель, О.О. Кулініча, О.В. Кохановської, А.І. Марущака, Ю.П. Мірошника, А.В. Полушкіна та інших, а також у працях відомих російських фахівців з інформаційного права: І.Л. Бачило, А.Б. Венгерова, В.А. Копилова та інших.

Зміни, що відбулися останнім часом в інформаційному просторі, свідчать про необхідність розробки нового наукового підходу до правового регулювання

відносин, які виникають щодо юридичної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері.

Метою статті є з'ясування специфіки та проблем адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення в інформаційній сфері, виявлення недоліків у цьому напрямі.

Нині інститут юридичної відповідальності посідає особливе місце в правознавстві, його дослідженням займаються спеціалісти як у галузі загальної теорії, так і в галузях інших юридичних наук. Незважаючи на це, питання, пов'язані з визначенням історичної складової, суті та змісту юридичної відповідальності, і досі залишаються актуальними.

Як правило, дослідники історичної складової юридичної відповідальності спрямовують свої погляди на римське право. Проте деякі фахівці, зокрема І.А. Безклубий, зазначають, що є певні сумніви щодо римського походження юридичної відповідальності. Видатний філософ, оратор, політичний діяч Цицерон зазначав у творі «Про Закони», що якщо в часи правління Тарквінія в Римі не було писаного закону про образу честі, то це зовсім не значить, що Тарквіній не переступив віковичного закону, учинивши насильство над Лукрецією, дочкою Триціпітіна (традиційно вважається, що це послужило приводом до повстання й вигнання царів). Адже цей віковичний закон був розумом, який походить від природи й спонукає до чесних справ та відвертає від злочинів; розумом, який починає бути законом не тоді, коли він набуває письмової форми, а вже тоді, коли виникає. А виникає він одночасно з божественною думкою. Тому справжній і перший закон (здатний наказувати й забороняти) є прямим розумом усевишнього Юпітера. Така природна форма реалізації права в Стародавньому Римі передбачала застосування відповідальності за правопорушення шляхом санкціонування кровної помсти з метою задоволення інтересів потерпілого [2].

Наразі в юридичній науці очевидно є відсутність єдиного підходу до визначення поняття «юридична відповідальність».

Як стверджував М.С. Строгович, юридична відповідальність є насамперед відповідальним ставленням людини до своїх обов'язків, відповідальністю за правильне виконання особою (фізичною та юридичною – громадянином і посадовою особою, громадською організацією й державним органом) покладених на неї законом обов'язків [3, с. 73]. Натомість І.С. Самощенко юридичну відповідальність визначає як державний примус до виконання вимог права, реакцію на скоєне правопорушення [4, с. 6–11]. На думку С.С. Алексєєва, юридична відповідальність полягає в обов'язку особи переносити заходи державного примусового впливу за скоєне правопорушення [5, с. 48].

Аналіз наведених вище визначень юридичної відповідальності свідчить, що сьогодні в правовій науці юридичну відповідальність розглядають через дихотомію її позитивної та негативної складових.

Як зазначає В.Н. Кудрявцева, відповідальність особи в позитивному (проспективному) аспекті – це відповідальність за майбутні вчинки, їх усвідомлення, прагнення діяти відповідно до встановлених норм, як соціальних, так і правових, належним чином виконувати свої обов'язки й реалізовувати права лише у встановленому порядку, бути суспільно активним і корисним членом суспільства [6, с. 43].

Коріння виникнення теорії позитивної відповідальності слід шукати там, де правова теорія перехрещується з ідеологічними установками, які панують у державі. Майже всі дослідники радянського періоду, які розробляли теорію позитивної юридичної відповідальності, як відправну точку використовували положення нормативних актів і партійних документів того часу з урахуванням відповідного ідеологічного підґрунтя. В.В. Ключков пише: «Про позитивну соціальну відповідальність говориться в багатьох партійних документах. У Програмі партії, прийнятій у березні 1919 року, указано на велике значення усвідомлення трудящими відповідності в справі зміцнення соціалістичного способу виробництва. Зміст позитивної соціальної відповідальності в тому, що кожна людина, якою б роботою вона не займалася, повинна сповна відповідати за доручену справу, виконувати її з більшою добросовісністю, старанням та ініціативою, у тому, щоб кожен працював на совість, жив, неухильно дотримуючись норм соціалістичного співжиття. З матеріалів двадцять сьомого з'їзду КПРС з усією очевидністю постає, що позитивна соціальна відповідальність включає й позитивну юридичну відповідальність, а також що підвищення першої неможливе без зміцнення другої» [7, с. 4–6].

Н.В. Гришина стверджує, що якщо в недалекому минулому й існували підстави для розвитку вчення про позитивну юридичну відповідальність у вигляді вимог тодішньої Конституції СРСР та величезної кількості партійних документів, то сьогодні цих підстав уже не існує [8, с. 62]. Із цим важко не погодитися, оскільки автор, як і більшість науковців, вважає, що виділення проспективної відповідальності, яка регламентуватиме всі сфери життєдіяльності суспільства й галузі права, є недоцільним, оскільки будь-яка юридична відповідальність завжди є реакцією на певний учинок, тобто її можна розглядати лише як відповідальність у ретроспективному аспекті. До того ж юридична відповідальність повинна мати підстави. Підставою ретроспективної юридичної відповідальності є правопорушення, оскільки без правопорушення немає відповідальності. Що ж до позитивної юридичної відповідальності, то в цьому випадку підстави відсутні.

Однак деякі дослідники, заперечуючи проти «вузькості» такого підходу, наполягають, що терміном «юридична відповідальність» мають охоплюватися обидва темпоральні напрями дії права, як ретроспективний, так і проспективний. Так, М.О. Краснов, наприклад, розглядає юридичну відповідальність як цілісне явище, яке має два аспекти свого буття: по-перше, це обов'язок діяти правомірно та відповідна йому поведінка суб'єкта права (позитивний аспект); по-друге, це настання несприятливих наслідків у разі скоєння правопорушень (негативний аспект) [9, с. 77]. На думку Р.Л. Хачатурова та Д.А. Липинського, формою реалізації позитивного аспекту відповідальності є добровільна правомірна поведінка, негативного – державно-примусова форма реалізації як реакція на неправомірну поведінку (правопорушення) [10, с. 24, 50].

З урахуванням зазначених вище думок вважаємо за необхідне зосередити увагу на ретроспективній юридичній відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері.

Підставою виникнення юридичної відповідальності є вчинене суб'єктом (учасником) інформаційних правовідносин правопорушення в інформаційній сфері.

А.В. Полушкін характеризує поняття інформаційного правопорушення через загальні та спеціальні ознаки, які мають істотне значення для цього виду правопорушень. До загальних істотних ознак відносяться такі: суспільна небезпека, протиправність, деліктоздатність і винність осіб, які учинили правопорушення. До спеціальних істотних ознак відносяться такі: інформаційна сфера, інформаційне середовище здійснення правопорушень, а також використання інформаційних засобів і технологій [11, с. 54]. З урахуванням цього визначимо, що інформаційне правопорушення – це суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, учинене в інформаційній сфері та (або) з використанням інформаційних засобів і технологій роботи з інформацією, незалежно від її форми, або в іншій галузі людської діяльності в умовах інформаційного середовища [12, с. 207].

Зважаючи на те, що порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність, більш детально розглянемо один із видів юридичної відповідальності, зокрема інститут адміністративної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері.

Дослідження законодавства, у якому закріплена адміністративна відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері, та матеріалів практики провадження за цим видом адміністративних правопорушень свідчать про наявність певних прогалин в адміністративно-правовому регулюванні відносин у сфері забезпечення інформаційних прав і свобод, що створює перешкоди в правозастосовній діяльності, а також виявленні та попередженні цього виду деліктів.

Нині чинне законодавство про адміністративні правопорушення не містить нормативно-правового акта, у якому було б закріплено вичерпний перелік законів, які передбачали б адміністративну відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері. Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [13] побудований так, що більшість складів інформаційних правопорушень знаходяться в різних главах кодексу, а це значно ускладнює захист інформаційних праввідносин.

Розглядаючи міжнародний досвід регламентації адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері обігу інформації, слід звернути увагу на Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення, який містить главу 13 «Адміністративні правопорушення в галузі зв'язку та інформації» [14]. Зазначена вище глава об'єднує близько 27 складів інформаційних правопорушень. Однак навіть у ній зосереджені не всі правопорушення у сфері обігу інформації.

Ще однією проблемою є те, що низка адміністративних правопорушень в інформаційній сфері передбачає неоднозначне трактування об'єктивної сторони. Так, статтями 186-3, 188-13, 211-6 та 188-1 КУпАП вона реалізується шляхом «неподання» інформації. Інші склади проступків, передбачені в статтях 41-3, 82-7, 188-5, 188-11, 188-15, 188-18 КУпАП, можуть здійснюватися шляхом «ненадання». А деякі – узагалі шляхом «несвоєчасного подання» (статті 166-4, 166-9 КУпАП) або «неповідомлення, несвоєчасного повідомлення відомостей» (стаття 163-4 КУпАП). Така полісе́мія негативно впливає на правозастосовний процес та потребує вдосконалення.

Удосконалення потребує й понятійно-категоріальний апарат інформаційних правовідносин, зокрема, з прийняттям нової редакції Закону України «Про інформацію» замість конфіденційної інформації, яка є власністю держави, законодавець передбачив службову інформацію. Однак поняття «конфіденційна інформація, яка є власністю держави» й досі зустрічається в чинному законодавстві, зокрема в статті 212-5 КУпАП.

Ситуація, коли посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування притягують до адміністративної відповідальності за таке порушення, є абсурдною, зважаючи на те, що основою для притягнення до адміністративної відповідальності повинно бути порушення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» [15] та нової редакції Закону України «Про інформацію» [16]. Однак жоден із них не передбачає відповідальності за порушення порядку обліку, зберігання й використання документів та інших носіїв такої інформації, оскільки така категорія інформації з обмеженим доступом не передбачена жодним із цих законів.

Більше того, у статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та частині 2 статті 21 Закону України «Про інформацію» прямо сказано, що суб'єкти владних повноважень не можуть відносити інформацію про свою діяльність до конфіденційної інформації.

Варто зазначити, що мова йде не лише про формальну відсутність терміна «конфіденційна інформація, яка є власністю держави» в Законі України «Про доступ до публічної інформації», а й про концептуальну різницю між цими двома поняттями. Адже відповідно до частини 2 статті 6 та статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація може бути віднесена до службової в дуже обмежених випадках, у той час як віднесення інформації про діяльність влади до конфіденційної інформації визначалося на власний розсуд органами державної влади. Та й на відміну від Закону України «Про інформацію» (у редакції 1992 року), Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що доступ обмежується до інформації, проте не до документа. Отже, з огляду на наведене та виходячи з духу й букви Закону України «Про доступ до публічної інформації», єдиною відповідальністю, яка може наставати за розповсюдження службової інформації, може бути дисциплінарна відповідальність, ураховуючи природу цієї інформації.

Окремої уваги потребує питання адміністративної відповідальності юридичних осіб за вчинення правопорушень в інформаційній сфері. Аналіз норм КУпАП свідчить, що суб'єктом адміністративного правопорушення можуть бути лише фізичні особи. Однак чинне законодавство містить випадки, коли до юридичної відповідальності притягуються саме юридичні особи. Зокрема, відповідно до частини 3 статті 18 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [17] суд припиняє випуск видання в разі поширення відомостей, розголошення яких забороняється статтею 46 Закону України «Про інформацію», закликів до захоплення влади, насильницької зміни конституційного ладу або територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства та жорстокості, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, розповсюдження порнографії, а також із метою вчинення терористичних актів та інших кримінально караних діянь.

Цікавим у цьому випадку є досвід Російської Федерації. Зокрема, у Кодексі Російської Федерації про адміністративні правопорушення передбачено, що юридична особа може бути суб'єктом адміністративного правопорушення, зокрема юридична особа визнається винною у вчиненні адміністративного правопорушення, якщо буде встановлено, що в неї була можливість для дотримання правил і норм, за порушення яких Кодексом Російської Федерації про адміністративні правопорушення або законами суб'єкта Російської Федерації передбачена адміністративна відповідальність, проте такою особою не були прийняті всі залежні від неї заходи щодо їх дотримання. До того ж призначення адміністративного покарання юридичній особі не звільняє від адміністративної відповідальності за таке правопорушення винної фізичної особи, так само як і залучення до адміністративної або кримінальної відповідальності фізичної особи не звільняє від адміністративної відповідальності за таке правопорушення юридичну особу (частина 2.3 статті 2.1) [14].

Отже, сьогодні інститут юридичної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері перебуває на стадії становлення. Ми зробили спробу дослідити лише один із видів юридичної відповідальності за вказані вище правопорушення, зокрема адміністративну відповідальність.

З урахуванням вищевикладеного вважається доцільним для впорядкування правової регламентації адміністративної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері об'єднати в окремий розділ КУпАП усі правопорушення у сфері обігу інформації.

З метою єдності понятійно-категоріального апарату автор пропонує внести зміни до статті 212-5 КУпАП, у якій замінити правову категорію «інформація, яка є власністю держави» на поняття «службова інформація». Також вважаємо доцільним запозичити досвід Російської Федерації та закріпити в КУпАП норму такого змісту: «Юридичні особи підлягають адміністративній відповідальності, якщо буде встановлено, що в юридичної особи була можливість для дотримання правил і норм, за порушення яких Кодексом України про адміністративні правопорушення або законами України передбачена адміністративна відповідальність, проте цією особою не було прийнято всіх залежних від юридичної особи заходів щодо їх дотримання. Застосування адміністративної відповідальності до юридичної особи не звільняє від адміністративної відповідальності за таке правопорушення винну фізичну особу».

Література

1. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 386-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 44. – Ст. 1581.
2. Безклубий І.А. Правова відповідальність / І. Безклубий // Соціологія права. – 2011. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/socpr/2011_2/Bezklubiy.pdf.
3. Строгович М.С. Сущность юридической ответственности / М.С. Строгович // Советское государство и право. – 1979. – № 5. – С. 72–78.
4. Самощенко И.С. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. – М. : Юридическая литература, 1971. – 120 с.
5. Алексеев С.С. Проблемы теории права : [курс лекций] : в 2 т. / С.С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1972– . – Т. 1. – 1972. – 371 с.

6. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1986. – 286 с.
7. Ключков В.В. Социальная ответственность и уголовный Закон / В.В. Ключков // Известия высших учебных заведений. Серия «Правоведение». – 1987. – № 2. – С. 4–6.
8. Гришина Н.В. Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Гришина ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 262 с.
9. Краснов М.А. Юридическая ответственность – целостное правовое явление / М.А. Краснов // Советское государство и право. – 1984. – № 3. – С. 73–77.
10. Хачатуров Р.Л. Общая теория юридической ответственности / Р.Л. Хачатуров, Д.А. Липинский. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2007. – 950 с.
11. Полушкин А.В. Понятие информационного правонарушения / А.В. Полушкин // Российский юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 207–210.
12. Полушкин А.В. Признаки информационных правонарушений / А.В. Полушкин // Конфликты в информационной сфере : матер. теорет. семин. Сектора информационного права ИГЛ РАН (2008 г.) / отв. ред. И.Л. Бачило. – М., 2009. – С. 53–56.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
14. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Закон Российской Федерации от 20 декабря 2001 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/koar-rf-kodeks-ob-administrativnykh-pravonarushenijakh>.
15. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
16. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
17. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 року № 2782-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 43.

Анотація

Дем'янчук Ю. В. Адміністративно-правові засади правопорушень юридичної відповідальності. – Стаття.

У статті розглядаються адміністративно-правові засади й проблеми юридичної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері, виявлення недоліків у цьому напрямі.

Ключові слова: інформація, інформаційна сфера, правопорушення в інформаційній сфері, адміністративна, юридична та кримінальна відповідальність.

Аннотация

Демьянчук Ю. В. Административно-правовые основы правонарушений юридической ответственности. – Статья.

В статье рассматриваются административно-правовые основы и проблемы юридической ответственности за правонарушения в информационной сфере, выявление недостатков в этом направлении.

Ключевые слова: информация, информационная сфера, правонарушения в информационной сфере, административная, юридическая и уголовная ответственность.

Summary

Demyanchuk Y. V. Administrative and legal foundations of legal liability offenses. – Article.

This article focuses on the administrative and legal principles and problems of legal liability for violations in the sphere of information identify gaps in this area.

Key words: information, information field, offense in the information sector, administrative, legal and criminal justice.